



# Programme Gouvernance et Paix (PGP) Senegal

## 4<sup>th</sup> QUARTERLY / ANNUAL PERFORMANCE REPORT

**October 2012 – September 2013**

**Funding by:**

The United States Agency for International Development

**Submitted to:**

USAID/Senegal

**Submitted by:**

FHI 360

CIVIL SOCIETY & PEACEBUILDING DEPARTMENT

Washington, DC

**October 31, 2013**

## **Table of Contents**

<b>I</b>	<b>EXECUTIVE SUMMARY.....</b>	<b>3</b>
<b>II</b>	<b>KEY ACHIEVEMENTS FOR FISCAL YEAR 13.....</b>	<b>5</b>
	<i>A. Component 1 – Greater Transparency and Accountability.....</i>	<i>5</i>
	<i>B. Component 2 – Strengthened Fiscal Decentralization and Local Governance .....</i>	<i>8</i>
	<i>C. Component 4 – Dialogue for Social Stability in Casamance .....</i>	<i>9</i>
<b>III</b>	<b>FISCAL YEAR 13 PROGRESS AGAINST RESULTS.....</b>	<b>11</b>
<b>IV</b>	<b>PMP RESULTS .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

### **ANNEXES**

- 1) Year 3 PMP Indicator table
- 2) Stratégie Nationale Bonne Gouvernance
- 3) Success Story C1
- 4) Success Story C2
- 5) Success Story C4
- 6) Main Activities Reports C1
- 7) Main Activities Reports C2
- 8) Main Activities Reports C4
- 9) Training and TA manuals C1
- 10) Training and TA manuals C2
- 11) Training and TA manuals C4
- 12) Press Book C1
- 13) Press Book C2
- 14) Press Book C4
- 15) Kudos
- 16) Dateline USAID

## I EXECUTIVE SUMMARY

The fourth quarterly report of the Programme Gouvernance et Paix (PGP)-Senegal covers the period from July 1, 2013 to September 30, 2013 and also serves as the annual report for Fiscal Year 2013 (FY13). The report includes information specific to the quarter and a summary of the program's accomplishments and challenges for the third year.

PGP's overall objective is to strengthen democracy, good governance, and national reconciliation in Senegal. The program, has four components: 1) Greater Transparency and Accountability, 2) Strengthened Fiscal Decentralization and Local Governance, 3) Citizen Participation in the Electoral Process, and 4) Dialogue for Social Stability in Casamance. PGP works at the national level with government bodies, oversight and regulatory institutions, and civil society organizations (CSOs), and at the local level with local government units (Collectivités Locales - CLs) and CSOs in the regions of Dakar Banlieue, Thiès, Casamance (Ziguinchor, Sédhiou, and Kolda) and Kédougou.

The March 2012 presidential election resulted in a peaceful transition of power. Incumbent President Abdoulaye Wade lost to challenger Macky Sall in a second-round runoff, and in the July 2012 legislative elections that followed, new President Sall's *Benno Bokk Yakaar* party won a majority of seats (119) and Wade's PDS party finished second with a total of 12 seats. With Sall running on a campaign of change and good governance, pre-electoral tensions in the country were high, and the 2012 electoral cycle proved to be a critical test in Senegal's democratic progress. The new administration's campaign promises and stated agenda promised significant political openings to advance PGP's objectives, and in FY12 PGP was positioned to capitalize on those windows of opportunity. PGP leveraged existing programs and partnerships to identify government and civil society champions and key stakeholders that were capable of moving forward the good governance agenda and provided them support and training to develop and implement their goals.

In FY13, with PGP support, the new Senegalese administration took significant steps to keep their 2012 campaign promises. PGP supported the government and civil society at the national and local level to push forward the new governance framework across all the sectors. This new framework includes restructuring the institutional and legal architecture for transparency and accountability, the creation of a Ministry for the Promotion of Good Governance, the reformulation of fiscal decentralization policy to empower local governments, a willingness to enter into peace negotiations with the MFDC, and the inclusion of neighboring countries (particularly the Gambia and Guinea-Bissau) in the peace process. The government was able to make significant progress, such as a National Strategy for Good Governance, official candidature for the Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), a unified Platform of Non-State Actors for combating corruption, strengthened national oversight institutions, significant tax code reform, increased commitment to decentralization and local decision making, and renewed hope and progress for a peace process in the Casamance. This progress is reflected in international indexes such as the 2013 Ibrahim Index of African Governance. Senegal's overall score continued to improve for the second straight year, showing a concrete positive trend to reverse the backsliding seen between 2004 and 2010. From 2011 to 2012 Senegal's marks improved in *Participation and Human Rights*, *Safety and Rule of Law*, and *Sustainable opportunity*. Much progress has been made, and PGP will work in FY14 to solidify these gains and strengthen the program's partners to continue the forward momentum and ensure the gains are sustainable.

In Component 1, ***Greater Transparency and Accountability***, the National Anti-Fraud and Corruption Office (OFNAC) replaced the CNLCC on December 19, 2012. OFNAC has increased powers that will be more effective for combatting corruption. The GoS created the Ministry for the Promotion of Good Governance (MPBG). PGP supported the MPBG to define a National Good Governance Strategy, and as part of implementing the strategy rolled out the pilot phase of its Regional Good Governance Cells program. The President declassified a number of State Inspector General Reports and also reinstated the *Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREA)*. Parliament adopted three high-profile laws advancing anti-corruption reforms, relative to the *Office National de la Lutte contre la Fraude et la Corruption* (OFNAC), the *Cour des Comptes*, and the *Haute Cour de Justice* (these laws are described further in the Progress by Results section that follows). The Non State Actors' Platform created and began implementation of a National Anti-Corruption Observatory, including developing a National Cost of Corruption awareness raising campaign. PGP's national transparency and accountability CSO grantees succeeded in putting into place local citizen control mechanisms for transparency and accountability and for public access to information. In the extractive industries sector, PGP worked with the EITI Multi-stakeholder Group on the official deposition of Senegal's application for EITI candidacy and on the creation of the action plan for Senegal's ultimate successful fulfillment of EITI membership criteria.

In Component 2, ***Strengthened Fiscal Decentralization and Local Governance***, PGP worked to support the *Ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation Locale (MATDCL)* to finalize the *Lettre de Politique Sectorielle (LPSDL)* and to develop Act 3 of decentralization in Senegal. PGP led the donors' subcommittee in developing a new donor strategy to best support the implementation of fiscal decentralization policies. From that strategy, PGP initiated efforts to stimulate an effective national dialogue on fiscal decentralization that will lead to a unified national policy and inform the MATDCL's reform process. PGP supported major tax code reform that took effect on January 1, 2013, and facilitated meetings with the Union of Associations of Local Elected Officials (UAEL) and the *Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID)* to propose and design workable mechanisms for effective implementation of the tax code at the local level. Local governance advanced in PGP's 12 partner CLs across the six PGP priority regions through capacity building and technical assistance to each CL's Technical Monitoring Group (GTS), particularly in local development planning and in the participatory budgeting process. PGP also worked with CL partners to increase their local revenues by identifying new tax revenue sources and improving tax collection at the local level. PGP coordinated synergy efforts between USAID programs in the Casamance in an effort to harmonize interventions and share information. PGP also continued to coordinate the publication of the *Synergie* newsletter as a platform for information sharing and collaboration between the various USAID programs.

In Component 4, ***Dialogue for Social Stability in Casamance***, FY13 saw significant advances, such as (i) the acceptance of the Community of Saint Egidio as a proposed mediator with the Salif Sadio faction, (ii) acceptance of Cardinal Theodore Adrien Sarr and Imam Nfansou Bodian as facilitators with the Caesar Atoute Badiate faction, (iii) the creation of the Group for Reflection on the future of Casamance with Robert Sagna as coordinator, (iv) diplomatic efforts to engage neighboring countries in the peace process, (v) collaboration with the U.S. government represented by U.S. Special Advisor for Casamance and (vi) the launch by the President of the Republic of a process for Demobilization, Disarmament, Rehabilitation and Development (DDRD). PGP supported high-level reconciliation initiatives

to promote talks between the Movement of Democratic Forces (MFDC) and the GOS. PGP continued to coordinate the meetings of the Casamance Donors' Sub-Committee and is well positioned to contribute to new governance and peacebuilding opportunities created by the democratic transition. PGP's six conflict prevention and resolution grant programs were completed in FY13. Results, best practices and lessons were captured and documented and will be shared with Casamance partners and key actors. PGP supported the Young Catholic Student's (JEC) association to establish 14 regional bureaus (one in each region) and created the National Youth Network for Peace in Casamance (RENAPEC). RENAPEC groups activists, organized labor, student groups, youth groups, political groups, religious groups, cultural groups and athletic groups from across Senegal worked to promote peace and reconciliation in the Casamance. PGP also supported the Women's Platform for Peace in Casamance (PFPC). The Women's Platform for Peace participated actively in conflict resolution processes and was integral in securing the release of land mine clearers taken hostage by the MFDC.

## **II KEY ACHIEVEMENTS FOR FISCAL YEAR 2013**

### ***A. Component 1 – Greater Transparency and Accountability***

- PGP provided support to the Ministry for the Promotion of Good Governance (MPBG) resulted in the definition of Senegal's National Strategy for Good Governance.
- As part of the National Strategy for Good Governance, PGP supported the MPBG for the development of a decentralized Good Governance strategy and the design of Regional Governance Cells.
- PGP national level CSO grantee EcoPN produced citizen guides for tools to ensure transparency and accountability in public management. The tools included public expenditure tracking and social accountability audits.
- PGP national level CSO grantee EcoPN established citizen platforms for transparency and accountability. The platforms are accompanied by "Transparency Ambassadors" that are identified as key community actors assuming a leadership role for the promotion of transparency among their population.
- PGP national level CSO grantee RADI established citizen platforms for public access to information.
- With PGP training and support in advocacy, the Coalition of CSOs for Transparency in the Extractive Industries successfully advocated for the nomination of a government EITI Focal Point and the establishment of EITI Multi-stakeholder group. The Coalition is represented in the Multi-stakeholder group.
- PGP-organized ARMP training of members of the Platform of Non-State Actors (ANE) on the public procurement code.
- PGP organized Department of Mines and Geology training for PGP partner journalist groups (COJES, REJAS and CRJS) on the EITI.
- PGP provided training for officials from DGREAT in administrative and legal writing, specifically how to draft language for legal and administrative reforms that ensure transparency and accountability.

- PGP supported the ANE Platform to design and plan an upcoming national awareness raising campaign on the Cost of Corruption as a part of the ANE Platform Anti-Corruption Observatory.
- In conjunction with Component 2 interventions to increase locally generated revenues and improve local public management of resources, PGP used results from the BBG assessment of local governance performance to conduct sensitization campaigns on corruption in the 12 partner CLs.
- PGP increased civil society participation in the EITI process through the CSO Coalition for transparency in the extractive industries and its participation in the Multi-stakeholder group.

#### *Quarter 4*

- PGP supported the EITI Multi-stakeholder group to finalize its 2013 – 2016 action plan for EITI adhesion in Senegal.
- PGP supported the MPBG to finalize its strategy for Decentralized Good Governance.
- PGP supported the MPBG to install Regional Governance Cells (CRGs) in the pilot regions of Kaolack and Tambacounda as part of the Decentralized Good Governance strategy.
- PGP provided thirty journalists from partner journalist groups (COJES, REJAS and CRJS) with training from an international expert in the objectives, methods and best practices in investigative journalism.
- PGP supported the EITI Multi-stakeholder group to submit Senegal’s official EITI candidature to the EITI secretariat in Oslo, Norway. The candidature was accepted.

### *Lessons Learned*

- 1) Real change that strengthens the capacity and efficacy of national oversight institutions requires strong political will at the highest levels of government. PGP conducted participatory assessments and strategic action planning exercises (APAS) with a number of national oversight institutions in 2011, prior to the change in presidential administration. The immediate impact of that intervention was small, but it laid the groundwork for much more significant change. New president Macky Sall declared a national emphasis on good and virtuous governance and an intention to break with the poor practices of the past in favor of a system that ensures transparency and accountability, specifically with regard to oversight institutions. That new political will opened the door for the real change outlined in the APAS action plans:
  - a. The President unleashed the State Inspectorate General (IGE) to pursue investigations with renewed rigor and to pursue them to their end. He mandated the release of IGE records on public management from 2008 to 2013, including 408 reports, 112 ratings and 82 hearing minutes. The head of the IGE was nominated to lead the new National Anti-Corruption Office (OFNAC).
  - b. The Court of Auditors underwent the first reform in its history on December 18, 2012. The reform increases the Court’s independence and expands its powers. The Court gained financial autonomy and autonomy in establishing its annual audit program. The annual audit program previously required submission to the President.

- c. The DREAT developed the Master Plan for the Modernization of Public Administration (SDMAP). In accordance with this new administrative organization, DREAT has evolved into an Office for Organization and Methods, and its head was promoted to the post of Chief of Staff of the President.
- 2) A national strategy for good governance provides the unifying vision necessary for defining and diffusing good governance practices at the local level. Good governance is often ill defined. When it remains a nebulous concept, generating and maintaining concrete action to strengthen good governance is incredibly difficult. The Ministry for the Promotion of Good Governance has defined good governance for Senegal, has positioned it as the essential factor for social and economic growth and development in Senegal, and has proposed six axes of intervention (Annex 2). Its decentralized strategy of regional good governance cells will ensure engagement and action at the local level.
  - 3) An organized and trained civil society can play a key monitoring and alert role on issues of corruption. At both the national and local level, PGP has seen civil society take on an increased role in the monitoring of government. At the national level, the Platform of Non-State Actors (ANE) organizes civil society to advance the implementation of the National Anti-Corruption Plan, particularly through its ANE Platform Anti-Corruption Observatory. PGP grantees EcoPN and RADI have created citizen platforms in their communities for transparency and for public access to information. These platforms were established to monitor public management in the health sector and are being broadened now to monitor other sectors, including education, commerce and water.
  - 4) A “critical mass” of civil society, government “Champions,” private sector, and the donor community is necessary to push forward sensitive issues like transparency in the extractive industries. As the extractive industries in Senegal have grown, civil society, the private sector, and the donor community have drawn increased attention to the risks of poor governance in the mining sector. EITI is seen as a key contributor to improved governance, and the Government of Senegal acknowledged this by declaring its intention to join the EITI. PGP recognized the need for “Champions” within the GoS and a Coalition of CSOs who could combine efforts to advocate for transparency in the extractive industries. The actions required for EITI membership will be sensitive and challenging, and Government, civil society, the private sector and the donor community are maintaining this “critical mass” to advance Senegal’s EITI action plan to meet those requirements. The strategy of ensuring that there is a critical mass of champions is also key for advancing other sensitive issues such as support for the peace process in Casamance and fighting against public sector corruption
  - 5) Journalists and the media are often eager to play an increased role, but need some training and assistance to obtain the capacity to do so. PGP partner journalist groups were previously providing some coverage of issues such as extractive industry transparency and accountability and public sector corruption, but were not meeting their potential. PGP provided training on these two subject areas and had significant journalist participation. The number of articles covering EITI and public corruption increased immediately.
-

### ***C. Component 2 – Strengthened Fiscal Decentralization and Local Governance***

- PGP supported the UAEL to ensure that local perspective was incorporated into the new tax code adopted by the National Assembly on December 27, 2012 and effective January 1, 2013.
- PGP facilitated UAEL and DGID to work together to analyze the new tax code and develop mechanisms for improved implementation at the local level to increase local revenue generation and advance fiscal decentralization.
- With PGP capacity building and technical assistance, each CL's Technical Monitoring Group (GTS) gained capacity in improving local revenue generation and planning and monitoring the implementation of priority local development activities.
- PGPs supported its 12 partner CLs to implement participatory budgeting processes to develop their local government budgets.
- The PGP-supported participatory budgeting process in the 12 partner CLs ended in public budget restitution forums to increase transparency and citizen control over local government budgets.
- PGP supported communication and sensitization campaigns in the 12 partner CLs to increase key actor and citizen understanding of the importance of paying local taxes for the proper functioning of the community.
- PGP continued publication of the "SYNERGIE" newsletter.

#### ***Quarter 4***

- Following training and technical assistance for the identification and exploitation of new local revenue sources earlier in the fiscal year, PGP conducted an evaluation of the impact of that intervention in the 12 partner CLs.
- PGP provided support to the Direction Générale de l'Administration Territoriale (DAGAT) to harmonize the provisions and approaches in multiple pieces of decentralization legislation (Orientation de l'Administration territoriale and the Charte de la Déconcentration) with the overall direction of Act 3 of decentralization in Senegal.

#### ***Lessons Learned***

- 1) Support for major reform doesn't have to happen at the Ministry level. There are a multitude of actors involved in the fiscal decentralization debate. PGP was having difficulty advancing the process of reform with the General Directorate of Public Accounts and Treasury (DGCPT) and the Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales (MATCL). Consequently, PGP prioritized support to the Union of Associations of Local Elected Officials (UAEL) and to the General Directorate of Taxes and Domains (DGID). Support to UAEL succeeded in getting three levels of local government (regions, cities and rural towns) on the same page and to produce a common policy memo for tax reform. The partnership and dialogue between UAEL and DGID has led to the incorporation of the local perspective into the tax code reform and the improved implementation of the tax code at the local level. The ongoing dialogue will serve to define new reforms for integration into future tax code revisions.



- 2) With a large number of national and international players, effectively supporting the decentralization process requires finding a “niche intervention.” The large number of international donors and projects working on aspects of fiscal decentralization in Senegal is a challenge both to implementers and to the GOS, specifically the Ministry of Decentralization. PGP initially supported the MATCL in the definition of the *lettre de politique sectorielle* (LPSDL) that established the Ministry’s strategic orientation. That support was diluted, however, by the many types of assistance provided to that same end by other donors involved in decentralization. PGP has since turned its support to a more targeted end, the commission charged with improving mechanisms for local government financing. PGP will have a magnified impact within this niche, and through it will be able to support both fiscal decentralization and improved local governance.
  
- 3) Participatory budgeting increases citizen understanding and oversight of local public sector management. PGP’s assistance to CLs to undertake a participatory budgeting process led to strong participation and engagement of local populations in the planning, budgeting and decision-making processes in their CLs. This engagement increased their understanding of their local government and as a result increased their ability to exercise oversight over it. The institutionalization of this practice as a planning tool represents a major success for local populations in instilling transparency and accountability in their respective CLs.

#### ***C. Component 4 – Dialogue for Social Stability in Casamance***

- The six PGP Component 4 CSO grantees established effective local conflict management mechanisms in their communities.
- With PGP’s support the Women’s Platform for Peace in Casamance (PFPC) mobilized 43 women’s groups representing 1,711 women to promote dialogue for peace and social stability in Casamance.
- PGP supported the PFPC to actively participate in negotiations to secure the release of 12 landmine clearers taken hostage by the MFDC, three of whom were women.
- PGP supported the Young Catholic Students (JEC) association to establish regional bureaus in each of Senegal’s 14 regions, and to create a National Youth Network for Peace in the Casamance (RENAPEC).
- PGP provided support for 76 local elected officials in Kolda and Sédhiou (out of a total of 85 for the two regions) to participate in conflict analysis and resolution trainings, gaining mechanisms and tools for the detection and prevention of potential conflict, and the analysis and resolution of active conflict. The officials will replicate these trainings within their community to further spread the acquired skills.
- The PGP community radio network broadcast 307 radio programs for peace and reconciliation in French, Pular, Diola, Wolof, Mandingue and Balante.

#### ***Quarter 4***

- PGP supported RENAPEC to develop its national action plan for the promotion of peace.
- PGP facilitated the establishment of the Dialogue Roundtable for coordination between peace advocates, including elected officials from all 3 regions of Casamance, and PGP supported the definition of their scope of intervention.

- PGP trained representatives of the Organismes Départementaux de Coordination des Activités de Vacances (ODCAV) in conflict analysis and resolution (ARC). These representatives coordinate activities for youth in every department during school vacation.
- PGP supported PFPC to organize a forum in Ziguinchor for International Peace Day entitled "La situation actuelle du conflit en Casamance dans un contexte d'instabilité majeure en Afrique de l'Ouest: enjeux et perspectives."

### *Lessons Learned*

- 1) Capitalizing on windows of opportunity can result in significant advances in the peace process in a short period of time. Prior to the 2012 Presidential election, the GoS commitment to the peace process was stalling. During the electoral campaign PGP recognized a significant opening and supported various advocacy initiatives, including organizing candidate interviews by the Platform of Women's Groups for Casamance. Each candidate was pressed to clearly articulate his plan to promote peace. As a result, the newly elected President publicly announced that peace in the Casamance was one of his highest priorities. PGP now supports watchdogs groups to monitor the new administration's adherence to commitments made during the campaign, and President Sall has already made some important advances, including engaging neighboring countries in the peace process. PGP will continue to look for windows of opportunity to make significant advances in the peace process.
- 2) Local CSOs and local elected officials can have real impact at the local level. PGP has seen very positive results from six grants to Casamance CSOs for the resolution of local conflict. An evaluation of the grants found that the mechanisms for dialogue and conflict management put in place by the grants are having real impact: training women in oral testimony technique is empowering them to make their voices heard; a framework for cross-border dialogue has drastically reduced the incidences of conflict around cattle theft, even resulting in the return of stolen cattle in some cases; and land and resource management plans for the valleys of Sofaniama, Samirong, and Bakoung are creating a culture of dialogue. With PGP support, a Dialogue Roundtable was established that includes local elected officials in Casamance, and local leaders are coordinating both local interventions and the monitoring of national level adherence to engagements around the 350 billion FCFA regional development pilot program in Casamance.
- 3) Women and youth are critical voices in the promotion of peace. The Platform of Women for Peace in Casamance (PFPC) and the Young Catholic Student (JEC) association have added a new dynamic and impetus to the peace process. They bring a diverse perspective and a wide reach through the JEC's National Network for Peace in Casamance and the PFPC's network across the three regions of Casamance. Their significant presence and organization allow for nationwide awareness raising and mobilization. The PFPC is a member of the Group for Reflection on Peace in Casamance and has become an indispensable partner in the peace process. The PFPC's advocacy efforts led directly to the release of a number of the de-miners held hostage by the MFDC.

### III FISCAL YEAR 13 PROGRESS AGAINST RESULTS

#### Component 1: Increased Transparency and Accountability

##### *Result 1.1: Strengthened capacity of national oversight agencies and institutions to drive the implementation of the NACP and legal reforms to the anti-corruption framework*

The governance framework for transparency and accountability changed dramatically in FY13. In December 2012 the National Assembly adopted Law 13/2012, which replaced the previous lead anti-corruption agency (CNLCC) with the newly created National Anti-corruption Office (OFNAC). On December 11, 2012, PGP received a request to meet with the newly appointed Minister for the Promotion of Good Governance. Following this meeting, the MPBG submitted to PGP a request for technical and financial assistance for the development of a national strategy for good governance to refine the institutional and legal framework for transparency and accountability in Senegal. PGP supported the Ministry by providing: i) national and international consultants to carry out studies in strategic domains and to support the development of reference and strategy documents; ii) financial and technical assistance to organize a multi-stakeholder planning workshop to develop and validate the GoS' National Good Governance Strategy; iii) assistance to develop the strategy for decentralized good governance; and iv) assistance to roll out the pilot Regional Governance Cells as part of that strategy. The National Good Governance Strategy positions good governance as the foundation for economic and social development in Senegal, and includes seven strategic domains:

- Promotion of Rule of Law and Democracy,
- Strengthening Public Integrity,
- Efficiency of Public Administration,
- Regionalizing Public Action,
- Governing Strategic Sectors,
- Communication and Sensitization, and
- Implementing and Monitoring the National Good Governance Strategy.

PGP's assistance to the MPBG to promote decentralized good governance, which falls under the fourth strategic domain, included support for the implementation of Regional Governance Cells in five pilot regions to promote a local approach to combatting corruption. Each Cell operates under the direction of the Governor of the region, and includes as members: the prefects of the departments in the region, two heads of regional technical services, the director of the Regional Development Agency, three representatives of local elected officials, and three key local civil society leaders. The Cells will implement local aspects of the National Good Governance Strategy, oversee local public administration, treat cases and referrals from citizens, monitor the quality of local governance, and communicate the issues and challenges around good governance to the local population. The Cells will produce an annual report on the state of local governance in their respective region.

PGP provided support to strengthen the capacity of DREAT advisors in the administrative and legal drafting of laws and policies. This support enabled DREAT to develop the Master Plan for the Modernization of Public Administration (SDMAP), which aims to establish a modern, transparent and efficient administration that focuses on service to its users and is

grounded in civil servants with a sense of responsibility. This Master Plan is based on three main areas:

- Improved service to users,
- Revitalization of Administration performance, and
- Improving the quality of public management.

The newly created OFNAC remained non-operational for the vast majority of the year, but in quarter 4 the Auditor General from the IGE was named director. PGP will support OFNAC to fulfill its role in FY14.

In FY13, a number of other major reforms were enacted by the Government to strengthen the anti-corruption legal and institutional framework:

1. The Parliament adopted the Law N° 13/2012 creating the OFNAC;
2. The Parliament adopted the Law N° 08/2012 replacing the organic Law N° 99-70 of 17 Février 1977. The new law grants the Cour des Comptes increased independence and increases its ability to fulfill its mandate, most notably instituting a Prosecutor General;
3. During the Parliament Session of December 17, 2012, Parliament adopted the Law creating the Haute Cour de Justice to try the cases of former ministers accused of corruption;
4. The President issued Decree 2012-1389, which declassified many previously secret IGE reports;
5. The *Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREA)* was reactivated to try cases of illegal enrichment;
6. Creation of a Commission for the Repatriation of Stolen Funds; and
7. Reform of the Transparency code.

PGP played a key facilitative role in advancing these reforms through its support to the CNLCC (which became OFNAC), the MPBG, Parliament and other oversight and reform institutions (IGE, Cour des Comptes and DREAT). The roots of many of these reforms are found in the institutional participatory self-assessments and the national anti-corruption legal framework review, all conducted with PGP support in FY12. The importance of these reforms has been recognized internationally. Through its Policy Support Instrument (PSI), the IMF congratulated the GoS for these “ambitious reforms intended to maintain public finance on a sustainably viable trajectory.”

The GoS created a *Commission des Réformes Institutionnelles (CRI)* by presidential decree to make recommendations for continued institutional reform. Professor Ahmadou Makhtar Mbow, former president of the Assises Nationales, heads the CRI. PGP met with the Executive Secretary (E. Ndiaye) and the Coordinator (Mrs. Elizabeth Ndela) to initiate collaboration with the CRI.

At the local level PGP’s strategy to advance the NACP focused on assisting partner CLs to analyze anti-corruption issues and to raise citizen awareness of anti-corruption measures. PGP worked with the 12 GTSS to analyze their BBG action plans to identify relevant anti-corruption actions, and then facilitated anti-corruption awareness raising campaigns based on the BBG action plan items. Local elected officials, traditional leaders, opinion leaders, youth and women groups all participated in forums on sources of corruption, mechanisms for

preventing it, and the concept of accountability. PGP is providing continued assistance to the CLs to implement action plan items that control corruption.

***Result 1.2: Increased capacity of Civil Society to access information and to effectively engage in the promotion of transparency and accountability***

PGP provided technical and financial support to CSOs to promote transparency and accountability through three main channels: the Platform of Non-State Actors (ANE), the PGP media corps, and PGP Component 1 grantees.

The ANE Platform was established as part of the operationalization of the NACP. PGP supported the ANE Platform to develop an action plan and to present that action plan to donors for potential funding. PGP supported training on public procurement and citizen monitoring in collaboration with the Regulation Authority for Public Procurement (ARMP). Thirty-three participants from the ANE Platform attended the training, including members of the Supervisory Committee and representatives of the regional offices. ARMP experts gave ANE Platform members the knowledge and tools necessary to detect flaws in the procurement markets and to take action to publicize and correct them. Through this training, Observatory member organizations are now able to understand how corruption in public procurement works, how to document the evidence, and how to expose it and bring it to the attention of the public.

The Platform also established the National Anti-Corruption Observatory. PGP is supporting the Observatory to design and deliver a National Cost of Corruption awareness raising campaign. With the assistance of an international consultant, the Observatory developed a design and implementation plan for the campaign. PGP facilitated a meeting with both the Observatory and the MPBG to discuss implementation of the campaign. Both parties agreed to their respective roles, and formal protocols for the tripartite partnership will be signed before the campaign is rolled out in FY14.

In FY13 PGP continued work with its “Media Corps.” The media corps is composed of three networks of journalist organizations:

- Collectif des Journalistes Economiques du Sénégal (COJES),
- Convention des Jeunes Reporters du Sénégal (CJRS), and
- Réseau des Journalistes Anti-Corruption du Sénégal (REJAS).

Members of the media corps received training in both transparency in the mining sector and investigative techniques for combatting corruption. Following both trainings, there was a clear increase in the quantity and quality of articles produced by the journalists that participated in the trainings (at least 24 articles produced during the first and last quarters of FY13).

PGP’s Component 1 CSO grantees continued their work to promote transparency and accountability in the public sector. Grantee EcoPN created two guides that outline tools for monitoring public expenditures in the health sector at the CL level. The two tools are public expenditure tracking and social accountability audit. These guides will be shared with and used by other CSOs involved in monitoring government and promoting transparency and accountability. EcoPN then established local transparency and accountability mechanisms such as the “Citizen Platforms” and the “Transparency Ambassadors.” These tools for

monitoring and citizen control were applied to the health sector in the CL of Pikine-Dagoudane and resulted in increased accountability and pressure for the responsible management of public funds. EcoPN completed its grant in FY13. The CL Council has proposed that the tools be applied to improve transparency and accountability in other sectors, such as education.

Grantee RADI established a citizen platform for the promotion of public access to information. The goal is to improve transparency and accountability in the CLs of Pikine-Nord and Pikine-Est. Each platform consists of ten members and is part of the plan for the fight against corruption. Through local media (radio, newspapers) and meetings, the platforms use the leadership and strong credibility of their members to measure and promote citizen access to public information in the health sector in both CLs.

Grantee Forum Civil experienced delays in the implementation of its program, but is now moving ahead with the establishment of regional participatory anti-corruption observatories throughout Senegal. The regional observatories will both feed into the national observatory and offer assistance to local populations to combat corruption. Both RADI and Forum Civil will continue implementing their grants in FY14.

### ***Result 1.3: Improved transparency in mining and extractive industries***

Senegal made significant progress in its process to join the Extractive Industries Transparency Initiative. In FY13, Senegal appointed a government Focal Point to oversee the process, established the Multi-stakeholder group that will lead the process, developed a Multi-stakeholder action plan to meet EITI requirements, and, on July 23, formally submitted its application to the EITI Secretariat in Oslo, Norway.

PGP's continued to support the CSO Coalition for transparency in the extractive industries. PGP assisted in the development and implementation of their advocacy action plan. The CSO Coalition secured a place within the Multi-stakeholder group. The Multi-stakeholder group includes representatives of government, civil society and the private sector. PGP supported major workshops for the EITI Multi-stakeholder group to review their action plan, assess the progress of Senegal's application, identify the actions needed to stop further delay in Senegal's EITI accession process, and analyze the implications of recently updated EITI rules. The new EITI standard covers all pertinent information between mining companies and the government. The scope of coverage now includes license and contract expenditures as well as the collection and distribution of tax revenues. The Multi-stakeholder group must ensure that all of this information is contained in EITI reports to raise awareness and increase public debate on how the country should manage its resources. PGP support in FY14 will focus on the implementation of the Multi-stakeholder group action plan.

PGP also strengthened the capacity of journalists to monitor and report on progress in the EITI adherence process, and to collaborate more productively with the Ministry of Mines. PGP funded a workshop organized by the Ministry of Mines to sensitize and train journalist associations on EITI requirements and to ensure their engagement in the EITI membership process. Thirty participants attended the workshop including the General Secretary of the national union of journalists (SYNPICS), the three journalist networks already collaborating with PGP, a representative of EITI Senegal, and the World Bank. During the workshop the Director of Energy and Mines stressed the importance of the collaboration between the Ministry and the media to communicate properly on EITI.

## **Component 2: Strengthened Fiscal Decentralization and Local Governance**

### ***Result 2.1: Improved implementation of fiscal decentralization policy***

The governance framework for fiscal decentralization evolved in positive ways in FY13. The Ministry of Aménagement du Territoire et Décentralisation (MATCL) requested assistance from the Donors Sub-Group on Decentralization, currently chaired by USAID, to finalize the new Decentralization and Local Government Policy (LPSD) document. PGP provided technical support to harmonize donor support for this request. The LPSD is an important input for the new decentralization policy movement known as “Acte III de la décentralization.” The GoS has shown real political will to advance Act 3 as the major decentralization framework reform in Senegal at the technical, financial and organizational level. Act 3 builds on the results of numerous studies and evaluations of the 1996 decentralization reform, and it places heavy emphasis on an “*approche territoriale*” that will decentralize public policies and services. Through this “*approche territoriale*” Act 3 promises to promote true development at the local level that will allow the regions and CLs to reach their full potential. The GoS decided to test this new approach in the Casamance during a two-year period. PGP will support the implementation of this pilot phase in Casamance because building a sustainable local development framework is the foundation for bringing lasting peace to the region.

To guide the reform process, a National Steering Committee was established to oversee four thematic sub-groups: (i) “Building territorial cohesion”, (ii) “clarifying inter-actor relations”, (iii) “Articulating the transfer of skills and resources,” and (iv) “Developing funding mechanisms for territorial development.” PGP support in FY14 will focus on the fourth sub-group: “Developing funding mechanisms for territorial development.”

PGP supported the Direction Générale de l’Administration Territoriale (DAGAT) to harmonize the provisions and policy approaches of multiple pieces of fiscal decentralization legislation (the Orientation de l’Administration territoriale and the Charte de la Déconcentration) with the policy direction of Act 3 of Decentralization in Senegal. The workshops resulted in broad consensus within the DAGAT on the key axes of harmonization, and on the necessity of adapting Senegalese decentralization law (and all other national laws impacting territorial administration) to the ECOWAS standards. The group also proposed the establishment of a multi-sector review committee to finalize legislative revisions to the Orientation de l’Administration territoriale and the Charte de la Déconcentration that have already been validated by the Conseil interministériel de l’Administration territoriale (CIAT).

PGP brought together the Union of Associations of Local Elected Officials (UAEL), the Regional Development Agencies (ARD), and the Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID) to work together on the creation of the new Tax Code (CGI) and to discuss the reforms necessary to improve local fiscal policy. That work resulted in the creation of a new tax code, approved by Parliament in December 2012, which incorporates the local government perspective and will improve revenue collection at the local level. The new CGI, which took effect on January 1, 2013, updated the tax code to adapt to the changing economic and social environment, both in terms of its budget function and its economic and social policy function. The structure of the Value Added Tax (VAT) in the former CGI included a number of rules that made it difficult for certain economic activities to be taxed properly,

---

creating inequities and a level of distrust in the tax system. The new code should increase the VAT collected and will have a direct impact on the resources of CLs through an increase in the FDD and FECL.

The new Tax Code introduced four (4) major objectives that include:

1. Improve the quality of the tax system;
2. Increase the budget impact of taxes by broadening the tax base;
3. Promote greater tax fairness and tax consent; and
4. Establish a common law and tax incentive to promote economic growth and improve the business environment.

Following the adoption of the new tax code, PGP sponsored a series of meetings between UAEL and the DGID to develop workable mechanisms aimed at ensuring the effective implementation of the tax code at the local level. Key issues were exposed and reforms were proposed by UAEL during high-level technical discussion. This work has laid the foundation for effective collaboration between UAEL and DGID for the next round of reforms in land management and local taxes. DGID and the Treasury made commitments to involve UAEL members in the next three major reforms planned for the coming year:

- Reform to the tax chain,
- Reform of budgetary nomenclature, and
- Land reform.

### ***Result 2.2: Improved local governance performance in PGP's partner CLs***

PGP's primary tool for improving local governance at the CL level is the Good Governance Barometer (BBG). The BBG is an intensive, participatory process through which government officials, CSOs, and other stakeholders come together to measure government performance, identify specific areas for improvement, and develop and implement targeted action plans. The implementation of the BBG action plans is coordinated in each of PGP's partner CLs by a GTS (*Groupe Technique de Suivi*) established officially by local decree and representing the diversity of local stakeholders. PGP provides support to each GTS in implementing the BBG action plan. In FY13 support to GTSS for local governance improvement included three primary interventions.

First, PGP supported the GTSS to conduct a participatory budgeting process in each of the 12 partner CLs. This initiative was a first for many of the CLs, and each CL succeeded in creating and adopting local government budgets through a participatory process. Following the adoption of a budget, each CL conducted public budget restitution events that had significant public participation. Citizens in the 12 partner CLs are now better informed, more engaged, more confident in their local governments, and, as a result, more likely to be active participants in their community, including paying local taxes. The budget restitution events benefited from significant media coverage (RTS, RFM, SUD FM Walf TV, APS, Le Soleil and SUD Quotidien). That activity was paired in each CL with an awareness campaign, targeting all stakeholders (elected officials, economic actors, and citizens), on the importance of local taxes. These campaigns were widely reported in the press and community radio, giving citizens an opportunity to express their desire for greater transparency in the collection of local taxes. For example, the population of Kartiack had never accepted the notion of a rural tax. PGP supported town officials to transform this "rural tax" into a "contribution to



local development." As a result the tax was better understood and was finally accepted by the population, significantly improving its collection. PGP also facilitated the involvement of local treasury and tax technical services to clarify the roles of each actor and to ensure more effective collaboration in the process of local tax collection.

Second, PGP provided training and technical assistance to each GTS to improve the identification, planning, budgeting, implementation, management and oversight of local development initiatives. PGP conducted these workshops in each of the 12 partner CLs. The GTS is composed of representatives of local government, local civil society, and local community leaders so the workshops included the participation of all community stakeholders. This activity improved each GTS' ability to both implement the BBG action plan items and to also ensure the sustainability of improved governance.

Lastly, PGP continued to support the implementation of the BBG priority action plan items in the 12 partner CLs. A number of governance improvement actions took place in FY13, including:

**Tivaouane Diacksao:** PGP initiated a feasibility study for the establishment of community radio as part of the BBG action plan. Local stakeholders consider the establishment of the radio as essential for sharing information and strengthening mechanisms for civic participation. The Municipal Council agreed on the financing of community radio and on purchasing equipment that will cost up to eight million CFA francs. The PGP-supported study analyzed the conditions necessary for the establishment of community radio. It also led to the development of a sustainability plan that strengthens the capacity of local actors to implement and operate the radio station.

**Kartiack:** The GTS supported the Municipality in resolving a conflict between the villages of Dianki and Bassire due to the construction and the management of a drilling operation. The GTS facilitated the intervention of a "*Commission Domaniale*" in order to resolve the conflict.

**Diamniadio:** Following the BBG action plan, PGP supported the GTS to establish 17 Neighborhood Councils (*Conseils de Quartier-CDQ*), composed of community leaders, imams and resource persons living in the neighborhood. The CDQs act as liaisons between the CL and the population, which increases citizen involvement in the decision-making process. For example the CDQs identified needs of people in each district in preparation for the participatory budgeting process.

**Diendé:** The GTS supported the municipality to organize the CL's villages into five zones. A meeting was held in each zone to raise awareness about the Participatory Budgeting process and discuss the needs of the people in the municipality. As part of the BBG action plan, birth registrations were decentralized. Each *chef de village* received a book to register births at the village level.

PGP works with the 12 GTSs throughout the implementation of the BBG intervention to collect best practices and lessons learned in measuring and improving local governance performance. Planned activities for the sharing of best practices have been postponed to year four. The strategy is to integrate these activities into the capitalization strategy that focuses on the sustainability of the program's achievements.

PGP's support to improve local governance also included developing and facilitating synergies between the interventions of different USAID programs at the local level. The goal of synergy efforts is to maximize impact through collaboration around aligned objectives. In FY13 PGP continued publication of the *Synergy* newsletter. *Synergy* provides information and success stories from across USAID programs and serves as a platform for information sharing. PGP also hosted two USAID Synergy workshops in Ziguinchor. The first meeting served as an opportunity to discuss the pilot synergy experience in the rural commune of Oudoucar. PGP noted the difficulty for some USAID programs to fulfill their commitments on the agreed upon action plan for various reasons, such as close-out (EDB), budget cuts (PEPAM) or lack of inclusion in the work plan (Health). However, PGP continues to advocate for synergy among USAID programs to support Oudoucar through various initiatives such as continued coordination meetings and further coverage in the *Synergy* bulletins. At the second USAID Synergy workshop, PGP presented Act 3 of decentralization to representatives of other USAID programs (CRS, AFEX, MRE, EPQ, EDB, BR Kolda Health etc.) and ANRAC. Casamance will be the pilot region to implement this decentralization reform, and PGP informed participants of the potential impact and opportunities for their activities.

PGP participated in the 6th Africities Summit organized in Dakar from December 4th through the 8th, 2012. PGP's stand received more than 300 visitors from across Africa representing local governments, universities, ministries, media, and civil society. The visitors were particularly interested in the BBG process and the local resource generation activities. PGP invited the President of the Commune Rural (PCR) of Oudoucar to participate in this event. The PCR was able to interact with many international visitors on the subject of fiscal decentralization and local governance.

Finally, the World Bank and the European Union reached out to PGP for input and collaboration on the design of their upcoming programs in the Casamance. Notable examples include two new World Bank programs: Community Peacebuilding Initiatives in Casamance and Casamance Regional Development Pole. PGP will work to develop synergies with both of these programs to increase the impact and sustainability of PGP's initiatives.

### ***Result 2.3: Improved local revenue generation in PGP's partner CLs***

Through revisions to the LPSDL and the development of the new Decentralization and Land Management framework, PGP provided support to the UAEL to develop more comprehensive reforms aimed at strengthening local taxation. PGP then supported collaboration between the UAEL and DGID to reform the tax system in a manner that improves the ability of CLs to generate revenue locally. PGP supported the involvement of CLs, CSOs, and the decentralized technical services such as local Treasury and Tax offices in ensuring that the reforms were implemented and that the policies were widely understood.

With the collaboration of the UAEL and the Tax and Treasury offices in each department, PGP worked with partner CLs to identify and analyze two new potential tax revenue sources, and to put in place and then implement the needed mechanisms to collect them. PGP then supported the CLs to evaluate how to use the identified local revenue sources. The results of that evaluation are still being finalized, but it's clear that the interventions led to increased tax revenue. For example:

- Sabodala: Recovery of a new tax on traditional gold mining has increased tax revenue by one million CFA francs.
- Kédougou: A survey of different sources of income and taxpayers, made with the support of the Municipal Development Agency (ADM), has resulted in the collection of ten million CFA francs from the National Electricity Company (SENELEC).
- Thiès Nord: The implementation of a system for improved recovery of taxes on electricity and water increased revenues from 7,000,000 to 18.550.000 CFA francs.

Following the evaluation, PGP supported an awareness-raising campaign for local actors in each of the 12 partner CLs on the payment of local taxes. The campaign consisted of community forums and site visits and was covered by the national media (Walf fm and Walf Daily) and community radio (FM Djoko, Kédougou FM). The awareness raising campaign provided elected officials and stakeholders an opportunity to communicate the importance of paying local taxes for the functioning of the local government.

Overall, 172 local actors have been trained on improving tax revenue and evaluating revenue collection: Thienaba (26) Dioulacolon (25) Yene (26) Diamniadio (23) Kartiack (21) Diendé (25) and Tivaouane Diacksao (26). In FY14, PGP will share lessons learned with all stakeholders and ensure that the results are communicated during the national fiscal decentralization dialogue.

## **Component 4: Dialogue for Social Stability in Casamance**

### ***Result 4.1: Strengthened initiatives of key facilitators for dialogue between the main stakeholders to the conflict***

In FY13 the Group for Reflection on Peace in the Casamance (GRPC), led by Robert Sagna, took on a key facilitative role in the peace process in Casamance. Le GRPC is composed of Robert Sagna, the former Minister of State, Ndèye Marie Diédhiou Thiam, president of key PGP partner Women’s Platform for Peace in Casamance (PFPC), Saliou Cissé, a former ambassador, Ibrahima Ama Diémé, a retired professor, Nouha Cissé, a retired professor, Atab Bodian, an aeronautic consultant, Urbain Louis Tendeng, coordinator of an MFDC contact group, and Colonel Abdou Fabouré. Recognized as a neutral and effective actor by both the GoS and the MFDC, the GRPC is now positioned as a key mediator in the peace process. In FY13 PGP provided support to a number of the GRPC’s initiatives such as: (i) workshops to synthesize the ideas of the group members and develop an action plan; (ii) meetings with the “Groupe de Contact” (GDC) composed of former MFDC combatants who now advocate for Peace; (iii) discussions with Diemberin Di Cumpu Combersa (DDCC), an NGO from Guinea Bissau who actively participated in the liberation of miners, to harmonize interventions on each side of the border. Regular meetings took place between PGP’s Ziguinchor Coordinator and the GRPC Coordinator to coordinate PGP interventions strategically within the complex process of ongoing negotiation.

PGP also supported the creation of the Dialogue Roundtable, established by the Women’s Platform for Peace in Casamance (PFPC), the Convention of Elected Leaders (CEL) and National Youth Network for Peace in Casamance (RENAPEC). The CEL includes local elected officials from all three regions of Casamance dedicated to promoting peace in their communities. PGP supported the Dialogue Roundtable to define their purpose and the scope of their intervention. The Roundtable will be an important mechanism for sustaining

progress, especially for population mobilization, advocacy, and citizen awareness of developments in the peace process.

As mentioned under Component 2, PGP coordinates closely with the donor community in the Casamance, including regular participation and support to the Donor's Sub-Committee on Casamance. As a result, PGP is in regular communication with other donor programs in the Casamance, particularly the World Bank and the EU. PGP uses these relationships to identify opportunities for collaboration and synergy, and to avoid overlapping or competing interventions.

***Result 4.2: Strengthened capacities and initiatives of key actors in the peace process (especially women and youth)***

In FY13, PGP continued to build the capacity of key actors to promote peace and reconciliation. PGP held two training sessions for local elected officials in conflict analysis and resolution, one in Kolda and the other in Sédhiou. Seventy-six PCRs and mayors out of a total of 85 for the two regions participated in the training. PGP's objective was to provide mechanisms for the detection of early warning of conflicts and improved conflict analysis, and to train participants on conflict resolution skills and approaches. The trained local elected officials will conduct these trainings in their communities. Therefore, these training sessions will help to strengthen local conflict mitigation activities. In addition, representatives of the Organismes Départementaux de Coordination des Activités de Vacances (ODCAV) were trained in conflict analysis and resolution (ARC). These representatives are responsible for coordinating activities for youth in every department during school vacation and they will conduct the ARC training for youth during their vacation.

In FY13 PGP continued to support building the capacity of women and youth so that they can advocate for the peace process. PGP worked with the PFPC and the Young Catholic Students (JEC) association to create tools and mechanisms to monitor agreements and commitments in order to measure progress towards peace. With simple tracking tools to monitor adherence to commitments and agreements made by stakeholders to the peace process, women and youth can use a mechanism like the Dialogue Roundtable to hold the parties accountable and to advocate for critical outcomes.

PGP's assistance to the Platform of Women for Peace in Casamance has greatly improved women's direct engagement and input into the peace process. The Platform organized three large advocacy events in Kolda, Sedhiou and Ziguinchor in January and March, reaching 1,693 women. The women submitted a memorandum to each regional governor calling for direct negotiations between the conflicting parties. The goal of these actions was to advocate and put pressure on the conflicting parties to start negotiations. For International Peace Day, PGP supported the PFPC to organize a forum on the theme "The current state of the conflict in Casamance in the context of widespread instability in West Africa: challenges and perspectives." The U.S. special envoy for the Casamance, Sue Ford Patrick, took part in the event. Ms. Patrick reaffirmed the commitment of the U.S. to support Senegal's return to definitive peace in the region. The event received wide media coverage.

PGP also supported the PFPC to advocate for the release of twelve landmine-clearers (including three women) kidnapped by a faction of the MFDC on May 3, 2013 at Kailou. PFPC organized a peaceful march and demanded their release. In response, the three female prisoners were released on May 27. PFPC continued to advocate for the release of the

remaining 9 landmine-clearing experts. PFPC also provided a doctor to give medical treatment and trauma healing for the landmine clearers and their families.

PGP supported the JEC to establish regional bureaus in each of Senegal's 14 regions, and then to connect those bureaus in a National Youth Network for Peace in the Casamance (RENAPEC). RENAPEC's held its network launch event in June. The event served not only to regroup the fourteen regional offices and elect officers, but also to establish RENAPEC's national action plan. By improving their organizational capacity, PGP helps the youth of 14 regions better coordinate and advocate for peace. Through protests and group rallies, these groups apply pressure to key actors to demand that they work toward a peace process.

PGP's six Component 4 grantees successfully developed and implemented local conflict resolution mechanisms in their communities. The grant programs have provided communities a culture of dialogue that is expanding in waves beyond the immediate zones of intervention and is taking hold in all aspects of society. The grantees and populations have adopted the message "Let the streams of local conflict no longer feed the river of war." The six grant programs were completed in FY13, and an evaluation conducted on the programs found extremely positive results:

- Women leaders and victims of violence were trained in communication strategies and the oral testimony technique to strengthen their role in seeking peace in the Casamance by developing their ability to speak and be heard through mass media. Twelve beneficiaries delivered their oral testimonies through radio programs that reached at least 12,000 people.
- Sustainable and coordinated resource management plans were established in the Sofaniama, Samirong and Bakoung Valleys.
- A framework for cross-border cooperation (CTC) was established in Balantacounda, between Guinea Bissau and Senegal, involving the Governors of Oio and Sédhiou, military officials, and local officials and citizens of the two countries. The CTC addresses livestock theft. Zero thefts have been reported since the establishment of the CTC, and seven cows stolen in Ghoré were returned in the presence of civil and military authorities of the two countries.

The most important result is the creation of a culture of dialogue and mediation ("mettons-nous autour de la table") that prevents violent crime and that is capable of resolving all types of conflict. PGP will be working with the grantees in FY14 to maintain momentum and ensure that these successes and best practices are replicated in other areas of the Casamance.

***Result 4.3: Increased capacity of CSOs and the media to document and disseminate information about the peace process to the public***

PGP's initiatives and Senegal's progress towards peace and social stability were widely reported and communicated to the greater population by national and local media (see the Press-Book in the annexes). Radio programming by Zig FM « Au carrefour de la paix », and the 13 partner community radio stations permitted 440 people to communicate directly to the larger population and share their experiences and perspectives on the peace process in Casamance. In total, media outlets produced 2,136 radio programs, radio spots, and articles to promote and communicate the initiatives and successes contributing to social stability and peace in Casamance. For example, the successful results of the PGP Component 4 conflict management grantees were reported by the national press (print and online), national radio

(Sud FM, RFM, Zik FM) and on the USAID Sénégal Facebook page. PGP's 13 partner community radio stations broadcasted radio spots for peace and reconciliation at least 3 times a day in French, Diola, Wolof, Mandinka, Balanta and Fula. Radio Zig FM hosted programs on key topics such as:

- The landmine clearing in Casamance—what's at stake and what are the opportunities with guests Seyni Diop (Director CNAMS) and Demba Keita (APRAN SDP).
- Alternatives to Independence? with guest Professor Abdoulaye Batilly, Minister Of State.
- Cross-border dialogue and management of natural resources between Senegal and Guinea Bissau.
- Youth involvement in the peace process.
- Mobilization for the release of hostages with the women's platform (PFPC).
- Release of the 12 landmine-clearing experts by the MFDC.

Zig FM's interactive programs allow people from different backgrounds and points of view to call and talk with the guests and to bring their own experiences into the dialogue for social stability in Casamance.

## IV PMP RESULTS

The main PGP achievements in FY13 under the four Components are noted below (and attached in Annual report Annex 1), as measured by the indicators in the approved Performance Monitoring and Evaluation Plan (PMEP). In year 2013, PGP revised PMEP as an amendment of the FY13 Work Plan, to reflect the overall modifications to strategic approaches, results and activities stemming from year one changes requested by USAID, as well as to ensure greater alignment with overall USAID reporting requirements. As such, targets for indicators under the current PMEP will not be modified at this time.

	Indicators	FY13 Target	FY13 Results	Commentary
<b>OUTCOME 1: GREATER TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY</b>				
<b>Result 1.1: Strengthened capacity of national oversight agencies and institutions to drive the implementation of the <i>National Anti-Corruption Plan</i> and legal reforms to the anti-corruption framework</b>				
Indicator 1.1.1 (F indicator 2.2.4-7)	Number of USG-Supported Anti-corruption Measures Implemented.	6	9	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC).</li> <li>• La Coalition des OSC pour l'ITIE.</li> <li>• Le Comité National ITIE</li> <li>• L'Observatoire des Acteurs Non Etatique pour la Lutte contre la Corruption et la concussion (OANEL2C)</li> <li>• La stratégie Nationale de Bonne Gouvernance au Sénégal (SNBG).</li> <li>• la mise en place de la commission sur le rapatriement des biens mal acquis à travers la CNLCC sur la transposition des textes internationaux de lutte contre la corruption.</li> <li>• Les Cellule Régionales de Bonne Gouvernance (CRG).</li> <li>• Les plateformes citoyennes pour la transparence et la redevabilité (EcoPN)</li> <li>• Les plateformes citoyennes pour l'accès à l'information (RADI)</li> </ul>
Indicator 1.1.2	Number of mechanisms for external oversight of public resource use supported by USG assistance	6	19	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le plan d'action 2013-2015 de l'OANEL2C pour la lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion.</li> <li>• Les 4 plateformes citoyennes pour la transparence et la redevabilité par EcoPN à Pikine Nord, Pikine Ouest et Pikine Est et la plateforme communale.</li> <li>• Les 2 plateformes citoyennes pour l'accès à l'information par RADI à Pikine Nord et Pikine Est.</li> <li>• Les processus de budgétisation participatives dans les 12 CL partenaires</li> </ul>
Indicator 1.1.3 (F indicator 2.2.4-2)	Number of government officials receiving USG supported anti-corruption training.	50	32	<b>Réalisations: Objectif Non Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 journalistes du Le Soleil (1), de la RTS (2), de l'APS (1) ont été formés durant l'atelier d'orientation de la presse sur l'ITIE.</li> <li>• 3 personnes de la Direction des Mines formées durant l'atelier d'orientation de la presse sur</li> </ul>

	Indicators	FY13 Target	FY13 Results	Commentary
				l'ITIE. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 23 personnes de la DGREAT formés en techniques d'expression administrative et juridique.</li> <li>• 2 journalistes du Le Soleil, de la RTS et APS formés en journalisme d'investigation.</li> </ul>
Indicator 1.1.4 (F indicator 2.2.4-5)	Number of people affiliated with non-governmental organizations receiving USG supported anti-corruption training.	100	97	<b>Réalisations: Objectif Atteint a 97%.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 journalistes (non-governmental organizations) formés durant l'atelier d'orientation de la presse sur l'ITIE (Direction des Mines).</li> <li>• 30 membres des OSC formés sur la passation des marchés publics avec l'appui de l'ARMP pour situer les niches de corruption dans la passation des marchés publics</li> <li>• 29 membres des OSC formés dans le cadre de la transparence sur la traçabilité des dépenses publiques en matière de santé par ECOPN du 13 au 14 décembre 2013.</li> <li>• 22 journalistes du Le Soleil, de la RTS et APS formés en journalisme d'investigation.</li> </ul>
<b>Result 1.2: Increased capacity of Civil Society to access information and to effectively engage in the promotion of transparency and accountability</b>				
Indicator 1.2.1 (F indicator 2.2.4-9)	Number of CSOs receiving USG-assistance engaged in advocacy interventions	10	22	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 réseaux de journalistes partenaires du programme (SYNPICS, COJES, REJAS et CJRS) ont été formés au cours de l'atelier d'orientation de la presse par la Direction des Mines.</li> <li>• 7 OSC ont participé à l'atelier de formation en passation de marchés publics (UNCN, RADDHO, RESOPOP, ANE, CNP, LSDH, IGTS).</li> <li>• 7 OSC ont participé à la réflexion sur les problématiques du secteur minier et de planification sur les journées de concertations nationales (OXFAM, OSIWA, RRI, CONGAD, AGERNA, GRA-RESEP et Coalition OSC).</li> <li>• 4 OSC ont participé à l'atelier de plaidoyer de deux jours (12 - 13 mars 2013) sur plus de redevabilité dans l'exécution des budgets (cadre de concertation des femmes de Pikine Dagoudane, Conseil de la jeunesse de Pikine Dagoudane, Comité de santé , Eco PN).</li> </ul>
<b>Result 1.3: Improved Transparency in mining and extractive industries</b>				
Indicator 1.3.1	Number of groups assisted to leverage support for Senegal's accession to the EITI	3	3	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Comité National (Etat, Privés, OSC).</li> </ul>
<b>OUTCOME 2: STRENGTHENED FISCAL DECENTRALIZATION</b>				
<b>Result 2.1: Improved implementation of fiscal decentralization policy</b>				
Indicator 2.1.1	Number of USG-Supported Fiscal Decentralization Measures Implemented.	4	4	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption le 27 décembre 2012 par l'Assemblée nationale du nouveau code général des Impôts (CGI) qui comprends la perspective locale.</li> <li>• Dialogue UAEL-DGID sur la décentralisation fiscale a la lumière du nouveau code des impôts.</li> <li>• Recouvrement des ressources propres des CL partenaires à l'image du nouveau CGI.</li> <li>• Harmonisation des dispositions des projets de loi d'Orientation de l'Administration territoriale et de la Charte de la Déconcentration avec la DAGAT.</li> </ul>



	Indicators	FY13 Target	FY13 Results	Commentary
<b>Result 2.2: Improved local governance performance in PGP's partner CLs</b>				
Indicator 2.2.1	Number of local mechanisms supported with USG assistance for citizens to engage their sub-national government	12	12	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réunion d'orientation budgétaire de la CR de Thiénaba</li> <li>• Réunion d'orientation budgétaire de la C de Kédougou</li> <li>• Réunion d'orientation budgétaire de la CR de Dioulacolou</li> <li>• Réunion d'orientation budgétaire de la C de Bignona</li> <li>• Elaboration du budget participatif CR Kartiack</li> <li>• Elaboration du budget participatif CR Oudoucar</li> <li>• Elaboration du budget participatif CR Diendé</li> <li>• Elaboration du budget participatif CR Sabodala</li> <li>• Elaboration du budget participatif CA Thiès Nord</li> <li>• Elaboration du budget participatif CR Sabodala</li> <li>• Forum public de restitution CA Tivaouane Diacksao</li> <li>• Forum public de restitution CR Yéne.</li> </ul>
Indicator 2.2.2 (F indicator 2.2.3-5)	Number of sub-national government entities receiving USG assistance to improve their performance	12	12	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 CL partenaires</li> </ul>
Indicator 2.2.3	Number of events for sharing good practices in local governance organized with USG assistance	4	0	<b>Réalisations: Objectif Non Atteint.</b> <b>Remarque:</b> Les activités sont reportées à l'année 4.
Indicator 2.2.4	Number of events for synergy between USAID programs at local, regional and national levels in governance and fiscal decentralization organized with USG assistance.	3	3	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Atelier synergie à Ziguinchor</li> <li>• Réunion synergie et présentation Acte 3 Décentralisation</li> <li>• Atelier d'harmonisation des dispositions des projets de loi d'Orientation de l'Administration territoriale et de la Charte de la Déconcentration avec les premières conclusions de l'Acte III de la Décentralisation.</li> </ul>
Indicator 2.2.5	Number of individuals that have received training and/or TA on local governance and fiscal decentralization.	200	255	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 09 élus locaux, membres GPF, autorités administratives, agents STD, etc. ont participé à la réunion d'orientation budgétaires (budget Participatif) de la CR de Thiénaba avec l'appui du PGP.</li> <li>• 120 membres des GTS des 10 CL partenaires (sauf Kédougou et Sabodala) ont reçu un appui de PGP sur la planification des activités prioritaires.</li> <li>• 24 membres des GTS des 2 CL partenaires (Kédougou et Sabodala) ont reçu un appui de PGP sur la planification des activités prioritaires.</li> </ul>

	Indicators	FY13 Target	FY13 Results	Commentary
				<ul style="list-style-type: none"> <li>102 élus et acteurs locaux ont reçu une formation et assistance technique sur le Budget participatif.</li> </ul>
<b>Result 2.3: Improved local revenue generation in PGP's partner CLs</b>				
Indicator 2.3.1	Number of local actors that have received training and/or TA on finance and local taxation.	100	274	<p><b>Réalisations: Objectif Atteint.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>102 élus et acteurs locaux ont reçu une formation et assistance technique sur le Budget participatif.</li> <li>172 acteurs locaux des CL partenaires de Thienaba (26), Dioulacolon (25), Yéne (26), Diamniadio (23), Kartiack (21), Diendé (25) et Tivaouane diacksao (26) ont reçu un appui du PGP sur l'amélioration des ressources propres et l'évaluation des recouvrements.</li> </ul>
Indicator 2.3.2	Number of sub-national government receiving USG assistance to increase their annual own-source revenues	8	12	<p><b>Réalisations: Objectif Atteint.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>12 CL partenaires (Annex</li> </ul>
<b>OUTCOME 4: CASAMANCE PEACE PROCESS CONCLUDED</b>				
<b>Result 4.1: Strengthened Initiatives for dialogue between the main stakeholders to the conflict</b>				
Indicator 4.1.1 (F indicator 1.6.2-12)	Number of USG-funded events, trainings, or activities designed to build support for peace or reconciliation on a mass scale	30	47	<p><b>Réalisations: Objectif Atteint.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>18 émissions "Au Carrefour de la paix avec Zig FM.</li> <li>PANOS : (1) Débat national sur SEN TV.</li> <li>Appui à l'atelier de partage, de structuration des Elus locaux de Ziguinchor (1).</li> <li>Appui aux Focus Group sur la capitalisation des réussites et bonnes pratiques en analyse, résolution, prévention, gestion des conflits et dialogue pour la stabilité sociale en Casamance (4 focus-group).</li> <li>Appui aux journées régionales de la Plateforme des Femmes pour la Paix et Casamance (Kolda Sédhiou et Ziguinchor) (3 journées).</li> <li>Appui à la mise en place du Réseau National des jeunes pour la Paix en Casamance – RENAPEC (15).</li> <li>Appui à l'organisation d'une journée d'information et de mobilisation des élus locaux de Sédhiou et Kolda (1).</li> <li>Appui à l'appel des jeunes de Bignona à une paix durable en Casamance (1).</li> <li>Atelier de restitution de la capitalisation sur les subventions en Casamance (1).</li> <li>Appui à la mise en place d'une Table de Concertation des acteurs du plaidoyer pour la paix (1)</li> <li>Appui à la commémoration de la Journée Internationale de la paix par la PFPC (1)</li> </ul>
<b>Result 4.2: Strengthened capacities and initiatives of key actors in the peace process</b>				
Indicator 4.2.1 (F indicator 1.6.2-14)	Number of people participating in USG-supported events, trainings, or activities	35,000	58 827	<p><b>Réalisations: Objectif Atteint.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>18 émissions "Au Carrefour de la paix avec Zig FM. (18 000 auditeurs).</li> <li>2 émissions de sensibilisation sur le plan de développement et usage des terres par PELLITAL</li> </ul>

	Indicators	FY13 Target	FY13 Results	Commentary
	designed to build mass support for peace and reconciliation			(1 000). <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 débat national sur la réconciliation et la paix par PANOS (2 000).</li> <li>• 34 articles de Presse écrite sur la paix en Casamance (34 000 personnes).</li> <li>• Focus Group sur la capitalisation des réussites et bonnes pratiques en analyse, résolution, prévention, gestion des conflits et dialogue pour la stabilité sociale en Casamance (800).</li> <li>• Journées régionales de la Plateforme des Femmes pour la Paix et Casamance (1711 personnes)</li> <li>• Appel des jeunes de Bignona à une paix durable en Casamance (804 personnes).</li> <li>• Mise en place du Réseau National des jeunes pour la Paix en Casamance RENAPEC (494).</li> <li>• Atelier de restitution de la capitalisation sur les subventions en Casamance (18 personnes).</li> <li>• 3 radios (Sud FM, Radio Futurs Média et Zik FM) ont retransmis l'activité de capitalisation sur les subventions (atelier).</li> </ul>
<b>Result 4.3: Increased capacity of CSOs and the media to document and disseminate information about the peace process to the public</b>				
Indicator 4.3.1 (F indicator 1.6.2-14)	Number of media stories disseminated with USG support to facilitate the advancement of reconciliation or peace process	600	2 136	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 émissions "Au Carrefour de la paix avec Zig FM.</li> <li>• 2 émissions de sensibilisation sur le plan de développement et usage des terres par PELLITAL.</li> <li>• 1 débat national sur la réconciliation et la paix par PANOS.</li> <li>• 34 articles de Presse écrite sur la paix en Casamance.</li> <li>• 3 extraits sonores (émissions radios) sur la paix en Casamance.</li> <li>• 307 émissions produites par les 13 radios communautaires sur la réconciliation et la paix (Rapport WE).</li> <li>• 1771 spots en Diola, Français, Wolof, mandingue, Pulaar et Balante diffusés par les radios communautaires sur la réconciliation et la paix d'octobre 2012 à Septembre 2013.</li> <li>• 3 radios (Sud FM, Radio Futurs Média et Zik FM) ont retransmis l'activité de capitalisation sur les subventions (atelier).</li> </ul>
Indicator 4.3.2	Number of stories that facilitate the advancement of reconciliation or peace process shared by audience members on USG-supported media programs	1,000	523	<b>Réalisations: Objectif Non Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 363 personnes sont intervenues ou participées directement sur émissions produites par les 13 radios communautaires sur la réconciliation et la paix (Rapport WE).</li> <li>• 77 appels enregistrés et 83 invités durant les 18 émissions "Au Carrefour de la paix avec Zig FM.</li> </ul>
<b>YOUTH AND GENDER CROSS-CUTTING RESULTS</b>				
Indicator 1:	Percentage of CSOs benefiting from program that are youth focused	20%	52%	<b>Réalisations: Objectif Atteint.</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 68 OSC de jeunes ont été mobilisées par la Jeunesse Etudiante Catholique (JEC) dans la mise en place du RENAPEC.</li> <li>• 132 OSC au total ont bénéficié de l'appui du programme durant le FY13.</li> </ul>

	Indicators	FY13 Target	FY13 Results	Commentary
Indicator 2:	Percentage of CSOs benefiting from program that are women's CSOs	20%	48%	<p><b>Réalisations: Objectif Atteint.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 43 OSC de femmes regroupées dans la Plateforme des Femmes de la Région de Ziguinchor ont bénéficié de l'appui du programme (Subventions, organisation d'activités mobilisatrices, etc.)</li> <li>• 10 cellules régionales de la Fédération des organisations féminines du Sénégal (FAFS)</li> <li>• 11 cellules régionales de l'Union des Femmes Chefs d'Entreprise du Sénégal (UFCE)</li> <li>• 132 OSC au total ont bénéficié de l'appui du programme durant le FY13.</li> </ul>
Indicator 3:	Number of female leaders consulted to support peace building activities.	20	64	<p><b>Réalisations: Objectif Atteint.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 43 femmes présidentes des organisations membres de la Plateforme des Femmes de Ziguinchor ont participé activement aux activités de dialogue et résolution de conflit notamment sur la libération des otages démineurs. Comité directeur de la PFPC.</li> <li>• 10 cellules régionales de la Fédération des organisations féminines du Sénégal (FAFS)</li> <li>• 11 cellules régionales de l'Union des Femmes Chefs d'Entreprise du Sénégal (UFCE)</li> </ul>



REPUBLIQUE DU SENEGAL  
Un peuple-Un but-Une foi

# CADRE D'ORIENTATION STRATÉGIQUE DE **BONNE GOUVERNANCE**

DOCUMENT DE SYNTHÈSE



MAI 2013

Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance



# SIGLES ET ABREVIATIONS

<b>ACBF</b>	Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique	<b>LOASP</b>	Loi d'Orientation Agro Sylvo Pastorale
<b>AGVSAN</b>	Analyse Globale de la Vulnérabilité et de la Sécurité Alimentaire	<b>MSAS</b>	Ministère de la Santé et de l'Action Sociale
<b>AN</b>	Assemblée Nationale	<b>NEPAD</b>	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
<b>ANE</b>	Acteur Non Etatique	<b>OFNAC</b>	Office National de Lutte contre la Fraude et la Corruption
<b>BOM</b>	Bureau Organisation et Méthodes	<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>CADL</b>	Centre d'Appui au Développement Local	<b>OMS</b>	Organisation Mondiale de la Santé
<b>CDD</b>	Conseil Départemental de Développement	<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>CDMT</b>	Cadre de Dépenses à Moyen Terme	<b>PAREP</b>	Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
<b>CDSMT</b>	Cadre de dépenses Sectoriels à Moyen Terme	<b>PC</b>	Programme Conjoint
<b>CENTIF</b>	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières	<b>PCIME</b>	Prise en Charge Intégrée des Maladies de l'Enfance
<b>CIAT</b>	Comité interministériel de l'administration territoriale	<b>PCRBFB</b>	Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières
<b>CL</b>	Collectivité Locale	<b>PEPAM</b>	Projet d'Eau Potable et d'Assainissement pour le Millénaire
<b>CLD</b>	Conseil Locale de Développement	<b>PEV</b>	Programme Elargi de Vaccination
<b>CLM</b>	Cellule de Lutte contre la Malnutrition	<b>PF</b>	Planification Familiale
<b>CNLCC</b>	Commission Nationale de lutte contre la Non Transparence, la Corruption et la Concussion	<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>CNDCL</b>	Conseil National de Développement des Collectivités Locales	<b>PIR</b>	Pilotage du Programme Intégré de Réforme du Secteur Public
<b>CONGAD</b>	Conseil des ONG d'Appui au Développement	<b>PISEN</b>	Programme Intégré Santé Education Nutrition
<b>CPCPG</b>	Cellule de Planification et de Coordination des Programmes de Gouvernance	<b>PLCP</b>	Projet de Lutte contre la Pauvreté
<b>CRD</b>	Conseil Régional de Développement	<b>PNBG</b>	Programme National de Bonne Gouvernance
<b>CREI</b>	Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite	<b>PNDL</b>	Programme National de Développement Local
<b>CREN</b>	Centre de Récupération et d'Education Nutritionnelle	<b>PNUAD</b>	Plan Cadre des Nations Unies d'Appui au Développement
<b>DALN</b>	Direction de l'alphabétisation et des Langues Nationales	<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Dépeuplement
<b>DCSEG</b>	Direction de la Communication sociale et de l'Education à la Gouvernance	<b>PP</b>	Politique Publique
<b>DDH</b>	Défense des Droits de l'Homme	<b>PRE-CAREF</b>	Projet de Renforcement des Capacités des Responsabilités Financières
<b>DH</b>	Droits de l'Homme	<b>PTF</b>	Partenaire Technique et Financier
<b>DGD</b>	Direction Générale des Douanes	<b>PRN</b>	Programme de Renforcement de la Nutrition
<b>DGI</b>	Direction de la Gouvernance Institutionnelle	<b>PV</b>	Procès Verbal
<b>DIREL</b>	Direction de l'Elevage	<b>RADI</b>	Réseau Africain pour le Développement Intégré
<b>DMP</b>	Délégation au Management Public	<b>RAP</b>	Rapport Annuel de Performance
<b>DPEE</b>	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques	<b>SAGE</b>	Service de l'Administration Générale et de l'Equipement
<b>DREAT</b>	Délégation à la Réforme de l'Etat et à L'Assistance Technique	<b>SES</b>	Situation Economique et Sociale
<b>EDS</b>	Enquête Démographique et de Santé	<b>SMDR</b>	Surveillance des Décès Maternels et Riposte
<b>ENPS</b>	Enquête Nationale sur le Paludisme au Sénégal	<b>SMNI</b>	Services de Santé Maternelle Néonatale et Infantile
<b>ESPS</b>	Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal	<b>SNDES</b>	Stratégie de Développement Economique et Sociale
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture	<b>SNEEG</b>	Stratégie Nationale pour l'Egalité et l'Equité de Genre
<b>FDD</b>	Fonds de Dotation de la Décentralisation	<b>SNEIPS</b>	Service national de l'éducation et de l'information pour la santé
<b>FECL</b>	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales	<b>SNU</b>	Système des Nations Unies
<b>GPEEC</b>	Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et de la Compétence	<b>SONU</b>	Soins Obstétricaux et Néonataux d'Urgence
<b>GRN</b>	Gestion des Ressources Naturelles	<b>SRP</b>	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>GRNE</b>	Gestion des Ressources Naturelles et de l'Environnement	<b>TIC</b>	Technologie de l'Information et de la Communication
<b>IDH</b>	Indice de Développement Humain	<b>UNESCO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
<b>INEADE</b>	Institut National d'étude et d'Action pour le Développement de l'Education	<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>ISRA</b>	Institut Sénégalais de Recherche Agricole	<b>UREN</b>	Unité de Récupération et d'Education Nutritionnelle
		<b>USD</b>	Dollar Américain

# AVANT-PROPOS

## *“ La bonne gouvernance... une nouvelle mystique du développement “*

La gouvernance s’invite naturellement dans le débat récurrent sur la qualité de l’action publique puisqu’elle désigne la vision, le style, les méthodes et les procédures selon lesquels l’action et les deniers publics sont gérés. Elle interpelle les gouvernants du point de vue de l’éthique républicaine, de la transparence et de la redevabilité, mais aussi les gouvernés suivant les exigences de participation et de veille citoyennes.

Au Sénégal, plusieurs initiatives ont été enregistrées dans ce domaine à travers notamment le Programme national de bonne gouvernance (PNBG) qui, jusque là, a tenu lieu de politique.

La stratégie de bonne gouvernance matérialise une nouvelle offre politique en la matière. Son originalité réside essentiellement dans son arrimage, non plus à des stéréotypes évanescentifs, mais à une vision clairement exprimée en faveur du retour aux fondements de la république, à l’intégrité publique et surtout à l’insertion de l’action publique dans le cadre strict tracé par la loi.

En réalité, dans la vision et les perspectives politiques tracées par le Chef de l’Etat, la bonne gouvernance, telle qu’elle est déclinée, se présente comme une nouvelle mystique du développement.

La Stratégie de Gouvernance, par rapport aux expériences précédentes, opère une rupture aussi bien dans la méthode que dans le fond. En effet, d’une part, une démarche partenariale et intégrative a été adoptée à tous les niveaux du processus : élaboration, mise en œuvre et suivi-évaluation ; d’autre part, des thématiques novatrices comme l’intégrité publique, la communication pour le changement de comportements des gouvernants et des gouvernés sont introduites pour donner un souffle nouveau à l’effort national et local de bonne gouvernance.

La stratégie de gouvernance est déclinée en trois grands chapitres : d’abord, à titre de rappel, le cadre général qui a servi de guide à son élaboration, ensuite l’analyse de la situation dont les résultats irriguent les principaux choix pour l’avenir et, enfin, le cadre d’orientation stratégique qui cristallise les options en matière de gouvernance pour la période 2013-2017.

**Abdoul Latif COULIBALY**

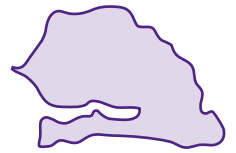
*Ministre de la Promotion  
de la Bonne Gouvernance*



# LES ENJEUX ATTACHÉS À LA BONNE GOUVERNANCE







Aujourd'hui, les enjeux attachés à la bonne gouvernance sont multiples. La dimension nouvelle accordée à cette problématique dans le discours sur le développement et dans l'agenda des politiques publiques a donné lieu à une diversité d'initiatives dans beaucoup de pays d'Afrique. Placée aujourd'hui au cœur des préoccupations des pays, les défis de bonne gouvernance deviennent un axe-clé des politiques et des réformes en faveur du développement économique et social.

Cette résurgence de l'intérêt accordée à cette question intervient dans un contexte où les gouvernements sont appelés à faire face à une demande sociale complexe et croissante et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique. Dans ce processus, l'action publique, devient le produit de négociations avec l'émergence d'acteurs nouveaux (société civile, secteur privé) dont il faut concilier les stratégies et les intérêts.

Les enjeux liés à la bonne gouvernance sont multiples :

- Face à une économie globalisée, les défis de productivité et de compétitivité imposent un ajustement permanent des modes de régulation pour répondre aux exigences de transparence dans la gestion des affaires publiques ;
- La garantie de principes solides de gouvernance est une des conditions majeures dans la construction de la démocratie, de l'économie et de la cohésion nationale. Elle est devenue une dimension du bien-être des populations et un déterminant de succès dans la gestion des politiques de développement ;
- Pour faire face aux mutations irréversibles qui s'opèrent dans les sociétés, il est capital d'adapter les modes de régulation et de coordination favorisant le déploiement de nouveaux acteurs appelés à partager le processus de production des règles ;
- La bonne gouvernance met l'accent sur la qualité de l'offre de services publics, le renforcement des institutions et des acteurs, la consolidation des mécanismes et les procédures de concertation et de participation, la transparence dans la gestion publique et favorise le partenariat et la convergence des intérêts des acteurs ;
- La gouvernance favorise le développement de systèmes performants de règlement des litiges et tout en garantissant aux populations un meilleur accès aux droits économiques et sociaux. Elle constitue dès lors un levier pour entraîner la nation vers des niveaux plus élevés de développement (bien être, mieux être) qui sont les principales caractéristiques d'une économie citoyenne ;
- Dans le contexte actuel marqué par la raréfaction des ressources, l'adoption de modes de gestion des affaires publiques sous tendues par les valeurs et principes de bonne gouvernance participe de l'instauration d'un climat de confiance. Sous ce rapport, la bonne gouvernance apparaît comme un levier de mobilisation des ressources à travers la création d'un environnement favorable à l'investissement public et privé.



# LA GOUVERNANCE DANS L'AGENDA DES POLITIQUES PUBLIQUES

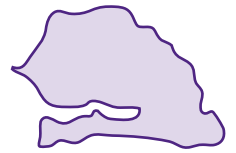


Au Sénégal, les initiatives des autorités pour intégrer la bonne gouvernance dans les stratégies de développement national ont suivi un processus historique marqué par des slogans qui schématisent assez bien une évolution sémantique. Il y a eu d'abord « l'esprit de méthode et d'organisation », mouvement de promotion de l'efficacité de l'administration qui a consacré la création du Bureau Organisation et Méthode (BOM). Au début des années 1990, le « moins d'Etat, mieux d'Etat » apparaît comme une actualisation du concept de bonne gouvernance dans un contexte où le vent du libéralisme souffle très fort. La bonne gouvernance, promue par la suite à partir de 2000, tant dans le dispositif administratif que dans le NEPAD, est une injonction à approfondir la modernisation de l'Etat.

Ainsi, à partir des années 70, les documents de planification évoquent la problématique de la gouvernance, de manière timide, en insistant notamment sur les principes de bonne gestion des deniers publics (maîtrise de la dette, réduction du train de vie de l'Etat, orthodoxie financière, etc.). Les différents Plan d'Orientation de Développement Economique et Social (PODES) mettent un peu plus l'accent sur les réformes institutionnelles devant accompagner le redressement de l'économie, mais c'est plutôt le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DRSP) qui priorise la gouvernance comme pilier de la lutte contre la pauvreté.

C'est surtout dans les « années 90 » que la gouvernance, au sens moderne du terme, a pris plus d'ampleur et est devenue plus lisible dans les politiques

Ainsi, le DSRP I (2003–2006), visait des objectifs purement socioéconomiques (création de richesse, renforcement des capacités et promotion des services sociaux de base, amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables), mais avait tracé un certain nombre de principes de bonne gouvernance du développement : la proximité, le faire-faire, la transparence, la participation, la célérité, la



# LIQUES

complémentarité et la synergie. Le document répondait surtout à un souci de cohérence et de rationalité des initiatives de lutte contre la pauvreté.

C'est dans ce cadre que l'élaboration du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) a été inscrite, en prolongement à la concertation nationale sur la qualité du service public qui a abouti à la constitution du Comité Interministériel de Pilotage du Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP). Le PNBG réaffirme la volonté de l'Etat de définir un cadre global dans lequel s'insèrent diverses actions pour la promotion de la bonne gouvernance articulée autour de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Ce programme a connu sa première phase en 2003-2006 grâce à l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

Faisant le diagnostic des contraintes liées à l'efficacité des politiques publiques, le DSRP II (2006 – 2010) admet que « la promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques, la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé et le respect de l'Etat de droit font partie intégrante du capital social qui est un axe fondamental pour doper la croissance économique et réduire les inégalités<sup>9</sup> ». Il est attendu de l'État qu'il réponde aux exigences de la demande sociale dans un contexte de lutte contre la corruption, de modernisation de l'administration, de renforcement de la démocratie et de la décentralisation, de protection et de promotion des droits humains.

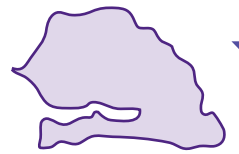
Le DSRP II a fait de la bonne gouvernance et du développement décentralisé et participatif, un de ses 4 axes stratégiques. L'objectif est de conforter l'État de droit dans une société démocratique, et de renforcer l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et sociale. Le PNBG a connu une réactualisation en 2007 comme soutien à l'opérationnalisation de la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la pauvreté.

Plusieurs projets de gouvernance en ancrage dans diverses administrations ont été initiés et mis en œuvre notamment, le Projet d'Appui au Programme national de Bonne Gouvernance (PAPNBG), financé par l'Union européenne, le Projet de Renforcement des Capacités des Responsabilités Financières (PRECAREF) financé par la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF), le Projet de Renforcement des Capacités de Responsabilité financière et de Transparence (PRECAREF), le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF), le Projet de Renforcement des Capacités de Bonne Gouvernance (PRECABG) financé par le PNUD, la composante Sen 023 financée par la Coopération luxembourgeoise, le Programme Gouvernance et Paix au Sénégal, USAID.

Ces diverses initiatives inscrites dans la cadre du PNBG ont été d'un apport certain dans la consolidation des réformes des finances publiques, de l'Administration pour une meilleure qualité du service public, de l'amélioration de la qualité du travail parlementaire, de la gestion des collectivités locales...

La Stratégie Nationale de Développement Economique et Sociale (SNDES) 2013 – 2017, cadre de référence des politiques publiques sectorielles dont la gouvernance est l'un des trois axes stratégiques, a posé cinq règles de bonne gouvernance : (i) la paix, la démocratie et la sécurité humaine ; (ii) la maîtrise des finances publiques dans le sens de permettre un dénouement à bonne date des transactions avec l'Etat ; (iii) un alignement de la structure des dépenses publiques sur les priorités de développement ; (iv) l'éthique, la transparence et une attention continue sur la reddition des comptes et l'efficacité de la dépense publique ; (v) l'existence de cadres fonctionnels de dialogue sur les politiques publiques.

9 MEF, DSRP 2, page 19.



# ANALYSE DE LA SITUATION





Si aucune analyse évaluative ne nie les efforts faits par l'Etat jusqu'en 2012 pour promouvoir le développement économique et social, il apparaît nettement, au regard de sa position dans le classement des institutions spécialisées en matière d'évaluation de la gouvernance que le Sénégal peut être classé parmi les pays « à gouvernance fragile ».

Les contraintes et entorses identifiées dans l'analyse de la situation sont nombreuses : elles sont liées à un découpage administratif peu cohérent et inapte à permettre le développement durable des territoires, à la gestion peu orthodoxe des finances publiques, à la faible efficacité de l'administration, à la faible appropriation des principes de bonne gouvernance par les décideurs et les citoyens, notamment.

L'analyse de la situation dans les différents domaines de gouvernance visés a permis, en dépit des acquis significatifs notés, de relever un ensemble de contraintes présentées ci-après :

## Etat de droit et démocratie

Le Sénégal a érigé la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie en principe à valeur constitutionnelle. En effet, le Préambule de la Constitution affirme très clairement, l'attachement du Sénégal à la séparation et à l'équilibre des pouvoirs, au respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme, ainsi qu'à la consolidation de l'Etat de droit comme base de la société sénégalaise. Une série de réformes a été entreprise dans ce sens, avec l'ambition déclarée de rendre concrets et opératoires ces engagements consignés dans la Constitution et les conventions internationales qui promeuvent la démocratie et les libertés publiques.

Il se pose toutefois un problème d'effectivité des principes et règles énoncés dans ce domaine, perceptible notamment dans le déséquilibre des pouvoirs, les faibles capacités et prédispositions de l'Assemblée nationale à assumer ses missions constitutionnelles, la faible implication des populations et des acteurs non étatiques dans l'élaboration, le contrôle et l'évaluation des PP (contrôle citoyen), les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que le faible rationalisation de l'espace politique.

### • La séparation des pouvoirs

Il ressort de l'analyse le constat que le régime politique du Sénégal est marqué par une fonction présidentielle qui domine les autres pouvoirs. En vérité, il en a toujours été ainsi, hormis la parenthèse parlementaire de 1960 à 1962. Cette tendance centrifuge de la fonction présidentielle tient principalement au fait que le Président de la République, quelles que soient par ailleurs les dispositions constitutionnelles, dispose d'une majorité parle-



mentaire écrasante et mécanique. La majorité parlementaire étant actionnée à partir de l'Exécutif, l'Assemblée nationale devient une simple chambre de mise sous forme législative des décisions de l'Exécutif. C'est en cela que la séparation des pouvoirs est mise à rude épreuve, confrontée qu'elle est à la tentation d'élargissement continu de la sphère de pouvoir de la fonction présidentielle au détriment des autres pôles de pouvoir.

### • Les mécanismes de garantie de l'indépendance de la justice

Au Sénégal, le Conseil Supérieur de la Magistrature, est présidé par le Président de la République, secondé par le Ministre de la Justice, qui est compétent en matière de nomination à certains postes de responsabilité, d'avancement et de mutation des magistrats. Le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège est constamment contourné par l'invocation du motif de la nécessité du service, motif extensible à souhait, sous réserve des raisons légitimes liées aux problèmes de grades. L'indépendance de la Justice est un vain mot quand le parquet est placé sous l'autorité directe du Ministre de la Justice Garde des sceaux, un mot creux quand, par rapport à certaines infractions (atteinte à la sûreté de l'Etat, infractions de trouble à l'ordre public,...) les réquisitions du Parquet (donc les décisions du gouvernement) lient le Juge d'instruction qui est pourtant un magistrat du siège. A cela s'ajoutent les allégations récurrentes de connivence entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif dans le traitement de dossiers judiciaires à forte connotation politique.

### • L'application des engagements juridiques internationaux :

Sous certains aspects, la législation nationale n'intègre pas les dispositions des conventions internationales ratifiées. Dans le même sillage, on observe une faible promptitude à l'application des recommandations des organes des traités. Par exemple, les discriminations à l'égard des femmes restent nombreuses et peu sanctionnées en dépit de la ratification par le Sénégal de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes. La Convention de 1984 sur la torture impose aux Etats parties l'inscription de ses incriminations dans leurs lois nationales ; le Code de procédure pénale du Sénégal n'avait pas été modifié en ce sens.

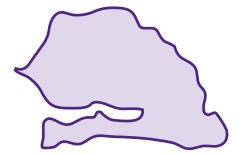
### • Les missions de l'institution parlementaire

L'Assemblée Nationale ne parvient pas encore à assumer de façon optimale les missions qui sont les siennes dans le jeu des institutions. Elle peine et tarde à jouer un rôle actif dans la représentation des intérêts des citoyens, la production législative, le contrôle efficace de l'action gouvernementale et l'évaluation des politiques publiques. Le jeu des institutions au Sénégal offre l'image d'une Assemblée Nationale réputée pas assez représentative de l'opinion<sup>9</sup>, pas assez compétente du fait du taux relativement important de l'analphabétisme au sein des députés<sup>10</sup> (28% d'analphabètes dans la législature 2007-2012), inefficace dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, budgétivore dans son fonctionnement et dominée par le pouvoir exécutif. Les raisons de la faiblesse du parlement sont nombreuses. Parmi les plus déterminantes, figure le mode de désignation des députés qui amplifie la victoire du vainqueur et pousse les députés à prêter plus attention aux

9 Afrobarometer Briefing Paper N° 95, October 2010.

10 Dans la législature 2007-2012, il y'aurait un taux de 28% d'analphabétisme au sein de l'Assemblée nationale. Voir République du Sénégal, Délégation à la réforme de l'Etat et à l'assistance technique, Assemblée nationale et Sénat, Elaboration d'un Plan stratégique de développement de l'administration parlementaire (2010-2014). Etude réalisée par le cabinet ADIRA, 2009, p. 21.

Voir dans ce sens, I-M. Fall, « L'Assemblée nationale du Sénégal », in Recherches sur les législatures africaines, Democracy in Africa Research Unit (DARU), University of Cape Town, 2010.



besoins et préoccupations de l'exécutif qu'à ceux des populations. Bien que mixte dans son principe, le mode de scrutin est plutôt un scrutin mixte à finalité majoritaire voir ultra majoritaire parce qu'il accorde la primauté à la majorité dans la répartition des sièges. Le nombre de propositions de lois initiées par le parlement est infime et les amendements sont rares. Au cours de la législature précédente, seules 6 propositions de loi ont été déposées par les députés, dont 5 sont votées sur 250 lois. Cette faiblesse est liée aux limitations techniques au pouvoir d'initiative interdisant aux députés de formuler des propositions de loi ou des amendements à incidence financière sans les assortir de recettes compensatrices. La mainmise de l'Exécutif sur le pouvoir Législatif reste encore une réalité. C'est ainsi que l'initiative des lois demeure jusque-là un quasi-monopole de l'Exécutif. Le taux d'encadrement moyen (18% dans l'ancienne législature) reste faible. Malgré des initiatives encourageantes comme les missions d'information, l'évaluation parlementaire, l'Assemblée nationale ne joue pas totalement son rôle de censeur et ne présente pas une bonne image vis-à-vis des populations.

- **L'implication des populations et des acteurs non étatiques dans l'élaboration, le contrôle et l'évaluation des PP (contrôle citoyen)**

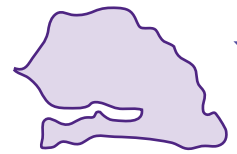
Le système politique repose sur des mécanismes qui encouragent la participation des citoyens au processus de décision. Il ressort de l'analyse que le fonctionnement effectif et les instances de contrôle des contrepouvoirs restent limités en dépit de la présence de toutes les organisations traditionnellement associées au contrôle de la gestion des affaires publiques<sup>11</sup> : parlement, pouvoir judiciaire, autorités administratives indépendantes censées renforcer l'Etat de droit et la démocratie (Médiateur de la République, Conseil national de régulation de l'audiovisuel, Agence de régulation des marchés publics). La faiblesse du rôle des institutions de contrepoids est à mettre sur le compte des pouvoirs prépondérants de l'Exécutif, et du système des modes de représentation des partis politiques.

Les légitimités concurrentes comme les marabouts, les acteurs non étatiques et les médias exercent par ailleurs un rôle de contrôle citoyen encore limité. Pour les marabouts traditionnellement reconnus comme régulateurs sociaux, le passage de la logique de contrepouvoir tend à muer en logique de coopération tandis que la société civile peine à peser de son poids sur l'élaboration des politiques publiques et à assurer un suivi et un contrôle sur le budget national. Il arrive que les populations et les ANE soient impliqués dans la phase d'élaboration des politiques publiques, mais ils sont souvent coupés de l'information dans les phases de mise en œuvre et d'évaluation.

- **La rationalisation de l'espace politique**

La loi n° 81-17 du 6 mai 1981, modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989, organise le cadre légal d'existence et de fonctionnement des partis politiques au Sénégal, ne régit que les conditions de constitution des partis politiques, à travers la procédure à suivre pour leur création et leur reconnaissance dans le cadre du régime de la déclaration préalable. Dans la pratique, la création des partis est libre puisqu' aucune limite quantitative n'est fixée. Plus globalement, le Code électoral ne fixe pas non plus d'obstacle ou de condition relative aux partis eux-mêmes ou à des ententes entre partis dans le cadre du processus électoral et ne prescrit aucune forme d'organisation aux partis politiques.

11 Analyse d'Economie politique au Sénégal, Délégation de l'UE, Février 2013



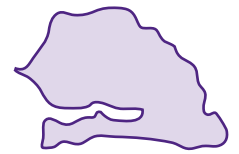
Dans le principe, la loi fait obligation à tout parti politique de déposer annuellement, auprès du ministère de l'Intérieur le compte financier de l'année écoulée, certifié par le trésorier du parti et les relevés de comptes bancaires ou postaux de celui-ci. Il semble que cette disposition ne soit respectée par aucun parti politique. Enfin, en dehors de cadres pérennes de concertation et de dialogue, l'espace politique reste essentiellement conflictuel. Aussi, les processus électoraux ne sont pas correctement évalués dans l'optique d'éventuelles modifications du code électoral.

**Tableau n° 1 : Synthèse des forces et faiblesses dans le domaine de l'Etat de droit et de la démocratie**

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erection de la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie en principe à valeur constitutionnelle</li> <li>• Erection de programmes de lutte contre la pauvreté (DSRP, PAREP, PLCP, etc.) visant à terme l'effectivité des droits humains</li> <li>• Initiatives prises en faveur de l'égalité des sexes (SNEEG, loi sur la parité, etc.)</li> <li>• Prise d'initiatives de renforcement des capacités parlementaires (assistantat parlementaire, etc.)</li> <li>• Initiatives pour l'accès des citoyens à la justice (Maisons de justice, etc.)</li> <li>• Tradition démocratique bien ancrée au Sénégal</li> <li>• Existence de structures publiques (officielles) et privées (société civile) de promotion de l'Etat de droit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persistance de la pauvreté comme obstacle à l'effectivité des droits</li> <li>• Analphabétisme et ignorance des créanciers des droits</li> <li>• Efforts insuffisants d'adaptation de la législation nationale à certaines conventions ratifiées</li> <li>• Dominance du pouvoir présidentiel comme risque de déséquilibre des pouvoirs</li> <li>• Doutes récurrents sur l'indépendance de la justice</li> <li>• Faiblesse de la formation des militants et de la démocratie interne au sein des partis politiques</li> <li>• Foisonnement de partis politiques</li> <li>• Faible maîtrise de l'administration sur les finances des partis politiques</li> <li>• Mauvaise image de l'Assemblée Nationale apparaissant souvent comme une chambre d'applaudissement</li> <li>• Faible implication des populations et des ANE dans l'élaboration, la mise en œuvre et le contrôle des politiques publiques</li> <li>• Asymétrie d'expertise entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale</li> </ul>







## Intégrité publique

L'intégrité publique renvoie à une gestion vertueuse du service et des deniers publics conforme aux lois et règlements. Lorsqu'on se réfère aux différents rapports des corps de contrôle ainsi qu'aux dénonciations émises par la presse et les organisations de lutte contre la corruption et/ou de promotion de la transparence, on constate qu'elle fait défaut au Sénégal. Le Sénégal est souvent cité parmi les pays où persiste la corruption. L'Etat a mis en place un dispositif de prévention et de répression des atteintes à l'intégrité publique. Le Ministère Public, par le biais du Procureur de la République, a une compétence générale pour exercer l'action publique, en cas d'infraction à la loi pénale, d'en chercher les auteurs, de les déférer devant les juridictions en vue de les faire juger. D'autres organes participent plus spécifiquement à la répression de la délinquance financière. Ce sont, principalement, la Direction générale des Douanes (DGD), la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF), la Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite (CREI) et récemment l'Office National de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC).

A cela, il faut ajouter l'ancienne Commission Nationale de lutte contre la Non Transparence, la Corruption et la Concussion (CNLCC). Mais les résultats obtenus des initiatives judiciaires et administratives n'ont pas fait reculer la corruption, ni le détournement des deniers publics.

Le cadre légal et organisationnel du contrôle de l'action publique inachevé, les faibles capacités d'intervention de certains organes de contrôle et leur autonomie, l'absence d'un mécanisme efficace de promotion de l'éthique et de la déontologie dans le service public, la faible institutionnalisation de la redevabilité et de la promotion de la transparence ainsi que l'absence d'un dispositif de mise en synergie et d'optimisation de l'utilisation des résultats des corps de contrôle figurent parmi les contraintes majeures.

- **Le cadre légal et organisationnel du contrôle de l'action publique**

Longtemps en veilleuse, la CREI a été réactivée en 2012 et fait déjà l'objet d'un processus de révision. En effet, les autorités ont manifesté la volonté de la remplacer par une Cour de Répression des Délits Economiques et Financiers. Par ailleurs, certains corps de contrôle ou de lutte contre la corruption n'ont pas de pouvoir d'auto saisine, ni d'interpellation et leurs rapports sont transmis exclusivement au Président de la République ((cas du de l'ex CNLCC). Il y'a donc lieu d'achever les réformes en cours afin de stabiliser et de rationaliser le cadre des sanctions aux infractions à l'intégrité publique en matière financière. La Cour des Comptes ne reçoit pas tous les rapports à examiner. Le pourcentage de comptes de gestion (Etablissements publics, Etat, régions) reçus par la Cour des Comptes sur le nombre de comptes attendus est de 25% en 2009 (Diagnostic SNDES, 2012). On observe également, comme autre imperfection du cadre juridique et organisationnel, l'absence d'un dispositif de suivi des indices d'infraction et l'absence d'une loi anti-corruption qui, au-delà de la répression, mettrait l'accent sur la prévention des comportements illégaux dans la gestion des deniers et du service publics. Les failles du cadre légal et organisationnel expliquent, dans une large mesure, la persistance de comportements désinvoltes et frauduleux dans



l'administration. En matière de corruption, le rapport de Transparency International de 2012, classe le Sénégal, 94ème sur 174 pays, au même rang que le Bénin, loin derrière le Botswana, 30ème au classement, considéré comme étant la première des nations les moins corrompues en Afrique, le Cap-Vert 39e, le Rwanda 50e et même le Ghana 64e. Le Sénégal est positionné ainsi depuis une décennie dans la zone rouge des pays les plus corrompus dans le monde, même si en Afrique, il occupe cette année, la 16e place sur le classement de Mo Ibrahim.

- **Les capacités d'intervention des corps de contrôle et des organes de lutte contre la corruption**

L'indépendance financière n'est pas garantie au sein des organes judiciaires. Si la Cour Suprême et la Cour des Comptes gèrent leur propre budget, ceux des Cours et Tribunaux sont domiciliés au Ministère de la Justice. Les statistiques de la Direction des Services Judiciaires du Ministère de la Justice dénombrent un total de 454 magistrats sur l'ensemble du territoire national au 31 Décembre 2011, ce qui est largement insuffisant. La CENTIF manque de locaux fonctionnels, d'un service d'archives. Elle a besoin de recruter du personnel et de renforcer les capacités notamment en matière d'investigations et de renseignements financiers dans le domaine des assurances et celui de la conservation foncière. Les moyens humains de l'IGE sont également insuffisants. L'effectif actuel (30 Inspecteurs) est en effet largement insuffisant au regard de l'ampleur de la mission (toute l'administration publique, 584 collectivités locales, toutes les entreprises du secteur parapublic). Le renforcement des capacités de tous les magistrats en aval et en amont, des agents enquêteurs est une nécessité.

Dans les infractions financières traditionnelles, on constatait l'infraction et on en cherchait l'auteur pour le présenter au Procureur de la République en vue de son jugement. Dans les nouvelles infractions économiques et financières, il faut identifier, détecter, saisir ou confisquer avant de saisir l'autorité chargée des poursuites. Plus que des nuances, c'est là une différence d'approche ! De nouvelles incriminations constituent un défi à l'ordre public interne ou international (Cybercriminalité, blanchiment d'argent sale, financement du terrorisme, argent de la drogue). Une formation adéquate dans ces domaines est ressentie comme une nécessité par les acteurs de la Justice.

- **Les mécanismes de promotion de l'éthique et de la déontologie dans le service public**

Il est constaté depuis plusieurs années, le dépérissement de l'éthique républicaine dans la gestion du service public et de la déontologie professionnelle dans la fonction publique. Les règles déontologiques sont prévues par les textes, mais il n'existe pas un mécanisme général et pérenne de suivi du respect de ces règles en vue de sanctions positives ou négatives. Il urge donc de réactiver les règles d'éthique et de déontologie professionnelle dans la gestion de l'action publique, sur la base des principes et valeurs de bonne gouvernance..

- **La promotion de la transparence et de la redevabilité**

La transparence et la redevabilité sont deux grands piliers de la bonne gouvernance application n'est pas toujours systématique. En effet, l'effectivité des principes de transparence et de redevabilité suppose, d'une part, que les décideurs l'intègrent dans le mode de gestion de l'action publique par des méthodes appropriées (information du public, respect du droit de regard des citoyens, publication des rapports des corps de contrôle,...) et, d'autre part, que les citoyens disposent d'outils et de moyens pour exercer un contrôle permanent



sur la gestion du service public dont ils sont les bénéficiaires.

L'obligation de rendre compte est une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve et d'assumer la responsabilité d'un rendement à l'aune des objectifs préalablement fixés. L'application de ce principe implique une évaluation régulière des services administratifs et des politiques publiques qui devront, à cet effet, produire régulièrement des rapports de performance pour l'imputabilité des agents.

## • La synergie des interventions et l'utilisation des résultats du contrôle

Le Sénégal dispose de plusieurs mécanismes de contrôle de l'action publique. Cependant la collaboration entre les organes de contrôle n'est pas toujours effective. Les liens et la cohérence entre ces différentes structures ne sont pas établis. Il est observé une tendance des organes de contrôle à rester dans leurs domaines réservés pour éviter tout conflit de compétence. Toutefois, une synergie pourrait être instaurée entre eux. A titre d'exemple, la CENTIF a besoin de connaître la suite réservée aux Procès – Verbaux de déclaration de soupçons transmis au Procureur de la République ; le service des douanes d'identifier les personnes dont les comptes sont bloqués par la CENTIF, le Procureur Spécial près de la CREI à la fois l'identification des personnes et les montants litigieux, etc. Un cadre de concertation entre ces organes apparaît nécessaire. Il peut être formel (Institution d'une structure de concertation) ou informel (échange d'informations) et réunions périodiques tenues alternativement dans leurs locaux respectifs. Les textes en vigueur n'exigent pas que les rapports de vérification externe établis par les autorités compétentes (IGE, contrôle financier) soient transmis au parlement. Ce manque d'information de l'Assemblée sur les rapports de vérification externe constitue une réelle insuffisance dans la gestion de la transparence dans les Finances publiques. Enfin, on note des défaillances dans la suite donnée aux résultats des investigations des organes de contrôle et dans l'exploitation des recommandations formulées.

Tableau n° 2 : Synthèse des forces et faiblesses dans le domaine de l'intégrité publique.

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'organes de prévention et de répression de la délinquance financière : CREI, OFNAC.</li> <li>• Existence de plusieurs organes de contrôle : IGE, Cour des Comptes</li> <li>• Existence d'organes de contrôle et de régulation des marchés publics (DCMP, ARMP)</li> <li>• Volonté politique forte de lutter contre la délinquance financière et ses conséquences</li> <li>• Engagement de certains Etats partenaires du Sénégal à accompagner le Sénégal dans la traque des biens mal acquis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faible application des règles d'éthique et de déontologie dans le service public</li> <li>• Faible effectivité des principes de transparence et de redevabilité</li> <li>• Insuffisance du personnel et des moyens de contrôle</li> <li>• Faible synergie entre les organes de répression de la délinquance financière</li> <li>• Faible expertise du personnel judiciaire dans la gestion de certains délits financiers de type nouveau</li> <li>• Utilisation peu optimale des résultats des travaux des organes de contrôle</li> <li>• Persistance de la corruption au regard de certains rapports publiés sur la transparence et la corruption</li> <li>• Faible connaissance par les agents de l'administration du Plan National de Lutte contre la Corruption</li> <li>• Tentation de politisation des organes de répression des délits financiers (immixtion du pouvoir exécutif)</li> <li>• Faiblesse des initiatives préventives contre la corruption</li> </ul>



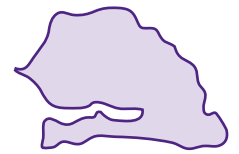
## Efficacité de l'Administration publique

La gouvernance administrative occupe une place importante dans la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES) 2013-2017. Plusieurs réformes ont été initiées notamment dans le cadre du PNBG. En dépit des avancées enregistrées notamment dans les réformes budgétaires et financières et l'effort d'amélioration de l'accès du citoyen au service public, l'efficacité de l'Administration publique sénégalaise demeure un défi. L'efficacité de l'Administration publique est un facteur important de compétitivité de l'économie du Sénégal. En effet, le manque d'attractivité du pays entraîne des pertes énormes d'opportunités en matière d'investissements privés étranger, bloque la croissance économique et peut aggraver, dans une certaine mesure, la situation de pauvreté et de non-respect des droits humains. Le «Rapport national sur la Compétitivité du Sénégal», reprend le classement de la Banque mondiale sur l'efficacité du Gouvernement, telle que mesurée par les indicateurs de gouvernance. Selon ce rapport, le Sénégal est en dessous de la moyenne depuis 2002<sup>9</sup>. Dans ce domaine, il est ressort de l'analyse la caractéristique inachevée du processus de mise en œuvre des réformes des finances publiques, l'accès souvent difficile à l'offre de service judiciaire, l'organisation administrative peu rationnelle, la faible promotion des TICs dans la communication, l'accès aux services public souvent difficile, Faible niveau d'institutionnalisation des politiques publiques, la faible intégration du genre dans les politiques publiques.

### • Le Processus de mise en œuvre des réformes des finances publiques

Depuis 2000, le Sénégal s'est engagé dans un processus de réformes budgétaires et financières, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, pour se mettre aux standards internationaux de préparation, d'exécution et de contrôle budgétaire. Le nombre de ministères sous CDSMT est passé de 20 en 2010 à 27 en 2012 (source CDMT global 2012-2014). Avec la réduction de la taille du nouveau gouvernement intervenue à la faveur de la deuxième alternance politique, dix neuf (19) ministères ont formulé leur projet de budget de l'année 2013, avec un cadre de dépenses sectoriel à moyen terme (CDSMT) accompagné du rapport annuel de performance (RAP). Des progrès importants ont été enregistrés mais il reste encore à relever des défis majeurs pour plus de redevabilité et d'exhaustivité dans l'enregistrement, le traitement et la publication de l'information financière. Entre autres contraintes dans ce domaine : les autorisations budgétaires approuvées par le Parlement font l'objet, en continu, de modifications profondes par l'Exécutif, entravant gravement la sincérité du budget, les budgets des autres organismes publics mis à contribution dans l'exécution des politiques publiques ne sont pas connus des parlementaires au moment de l'examen du projet de loi de finances ; l'accumulation du stock des arriérés d'impôts et l'absence d'organisation et de stratégie d'apurement du passif ; l'accès du public aux informations sur les marchés publics est entravé par l'absence d'un Journal des marchés publics et la non publication des marchés par entente directe.

<sup>9</sup> L'indice d'efficacité du Gouvernement est calculé à partir de 17 composantes dont la qualité des services publics, l'indépendance vis-à-vis des pressions politiques, la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques publiques et la crédibilité de l'engagement du Gouvernement envers ses politiques



## • L'accès à l'offre de service judiciaire

En dépit des efforts acquis enregistrés, l'effectif des magistrats et des est encore en deçà des besoins pour l'ensemble de la population sénégalaise. L'effectif des magistrats, de 2000 à 2010, est passé de 229 à 465, des greffiers en chef de 16 à 62, des greffiers de 86 à 225 mais cela n'a pas résorbé le déficit qui reste persistant. Le ratio est à 01 magistrat pour 26 000 habitants alors que le ratio standard international est de 01 magistrat pour 10 000 habitants.

A travers les Maisons de Justice, les Bureaux d'Accueil et d'Orientation du Justiciable (BAOJ), les Bureaux d'Information du Justiciable (BIJ), des efforts ont été consentis pour rapprocher la justice des justiciables. Le nombre élevé de dossiers pendants conjugué à la « judiciarisation » croissante des conflits sociaux et à la faiblesse des effectifs des fonctionnaires de la Justice, provoquent des lenteurs dans le traitement des affaires et un engorgement en aval des prisons. En amont, les commissariats de police et les brigades de gendarmerie qui souffrent quasiment des mêmes maux sont également débordés par les nombreuses saisines de citoyens ou d'autorités judiciaires. Devant les chambres correctionnelles on enregistre de nombreux renvois, ce qui retarde d'avantage la prise de décision

Dans le souci de rendre la justice plus accessible on note l'instauration d'un mécanisme d'assistance judiciaire. Toutefois force est de reconnaître les limites d'un tel mécanisme (budget limité, sollicitations nombreuses, restriction des domaines d'intervention). Enfin, La Cour Suprême est la seule compétente sur le territoire national en matière de recours pour excès de pouvoir.

## • La rationalisation de l'organisation administrative

L'administration centrale a connu de grandes réformes avec la mise en place d'importantes structures telles que le Bureau Organisation et Méthode (BOM), refondé en Délégation au Management Public (DMP) en 1992 dans un contexte de développement des organisations publiques et parapubliques et du développement du management public.

En dépit des acquis, il est observé, à la faveur des décrets de réorganisation des ministères, une augmentation du nombre de directions ou de divisions. L'analyse des structures montre dans les ministères que des directions coexistent avec des divisions sans bureaux, tournant ainsi à vide. Cette situation constitue un obstacle dans les efforts déployés pour le respect des normes d'organisation et de fonctionnement des structures administratives

De plus, l'introduction des agences a exacerbé la prolifération des structures. Certaines d'entres-elles sont créées sans analyse préalable sur l'opportunité et la pertinence de leur existence. A cela s'ajoute le manque d'encadrement, avec comme corollaire une diversité des statuts, de l'organisation, du régime financier et comptable, des modes de rémunération de leurs personnels et des membres des organes de pilotage et de décision ainsi qu'une absence de mécanisme de suivi et de mesure de leurs performances. Cette situation fait peser de plus en plus des risques sur les finances publiques de l'Etat. L'augmentation illogique des structures entraîne un enchevêtrement des missions qui n'aboutit pas nécessairement à une véritable déconcentration susceptible de supprimer les goulots d'étranglement de l'Administration sénégalaise.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, on observe l'insuffisance de valorisation des ressources humaines, l'insuffisance de la formation, la réforme inachevée du cadre légal et réglementaire, le manque de motivation du personnel, une introduction timide de la GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et de la Compétence).



## • La Communication au sein de l'administration

La communication au sein de l'administration est essentielle dans la coordination et l'efficacité de l'action publique. Elle est encore insuffisante alors que les TIC offre d'immenses possibilités d'interaction à moindre coût. Malgré les avancées significatives réalisées avec l'ADIE, on observe l'utilisation insuffisante de l'intranet dans l'Administration, la faible automatisation des procédures administratives, l'insuffisante gestion informatique des archives, le manque de vulgarisation de l'administration électronique au niveau des usagers.

## • L'accès à l'information et au service public

L'accès facile et à moindre coût du citoyen aux services publics est une des exigences de démocratie et de bonne gouvernance. L'effort d'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers sous l'égide du PNBG a produit des avancées notamment dans la mise en place d'une politique d'accueil et d'orientation des usagers pour mieux répondre à leurs exigences et la simplification et la modernisation des procédures et formalités administratives<sup>10</sup>. Mais des contraintes persistent. Au sein de l'Administration publique, pour la plupart des services, l'accueil constitue encore un élément de contre performance. La fonction « accueil du public » est confiée à des agents des forces de l'ordre qui assurent concomitamment la fonction de sécurité<sup>11</sup>. L'absence d'une enquête nationale de satisfaction des usagers sur le service public accentue le déficit d'information sur les attentes et l'élaboration de normes de qualité dans l'administration. Les résultats de l'enquête-ménages portant sur l'appréciation de la qualité de l'accueil des citoyens dans un échantillon de services d'administration publique et parapublique, réalisée en 2010 à l'occasion de l'élaboration du rapport sur la gouvernance montre un niveau de satisfaction des usagers pour l'accueil dans l'administration de 34% et un niveau de satisfaction pour le service rendu de 30%.

## • L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques

Pour être cohérente et efficace, l'action administrative doit être planifiée. En dépit de l'adoption de la SNDES, il existe encore des secteurs importants de la vie nationale qui fonctionnent sans lettre de politique sectorielle ou programme sectoriel. L'évaluation qui permet aux pouvoirs publics de connaître les conséquences de leurs décisions ou de leur action afin d'en assumer pleinement la responsabilité (redevabilité) n'est pas systématique.

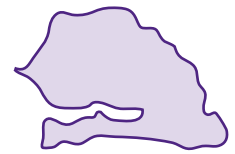
Dans le contexte actuel de tension budgétaire où la notion de rationalisation de la dépense publique est de première importance, il est nécessaire d'effectuer l'évaluation ex ante des programmes en mettant l'accent particulier sur deux des critères de jugement, à savoir la pertinence et l'efficacité. Il s'agit de réguler en amont pour utiliser au mieux l'argent public en aval. Cette évaluation permet de démontrer la cohérence des actions proposées permettant ainsi de dialoguer et de négocier avec les partenaires.

Au Sénégal, la fonction suivi et évaluation est une fonction éclatée, différemment partagée par les trois niveaux de pouvoir : au sein

- de l'exécutif, les acteurs se situent à différents niveaux: Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), ministères techniques, structures transversales,

<sup>10</sup> Voir Schéma Directeur de l'Administration publique, 2011-2015, août 2010, p. 24 ; voir également Rapport national sur la Gouvernance au Sénégal, non publié, 2011, op. cit. p. 73.

<sup>11</sup> Cf. PNBG II, p. 29.



- **au niveau judiciaire, la cour des comptes joue le rôle principal, avec une accentuation sur le contrôle,**
- **au niveau législatif, des commissions permanentes de l'Assemblée Nationale.**

Outre l'absence d'un système cohérent basé sur une vision commune, les contraintes majeures demeurent liées au faible niveau de développement de la culture de l'évaluation en général et à une institutionnalisation encore timide de l'évaluation en particulier. Il s'y ajoute, comme défis à relever, l'expertise limitée ainsi que la faible demande dans ce domaine.

## • **Le genre dans l'Administration publiques**

Malgré l'adoption de la SNEEG et de la DEEG, la prise en charge correcte du genre dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques est encore balbutiante.

La participation des femmes, au même titre que les hommes à la prise de décision dans l'administration, est devenue un enjeu d'équité et de performance. Une gouvernance soucieuse de l'équité entre les sexes est essentielle pour la fourniture équitable de services aux populations puisque les décisions, pour l'essentiel, sont trop souvent prises en se basant principalement sur l'expérience et le pouvoir des hommes et des garçons sans une pleine prise en compte des spécificités des femmes et des filles. La prise en compte des sexospécificités est devenue une exigence de gestion démocratique.

Au sein de l'administration stratégique, la représentation des hommes et des femmes dans les Cabinets ministériels révèle un profil largement favorable aux hommes et cela pour toutes les fonctions définies au niveau stratégique : Ministre, Secrétaire général (SG), Directeur de cabinet (DC), Chef de cabinet (CC) et Conseiller technique (CT)<sup>12</sup>.

Globalement, les femmes ne représentent que 22% du personnel stratégique qui compose les cabinets ministériels étudiés.

La proportion des femmes est de 7% au niveau de la fonction de Secrétaire général, 14% au niveau de la fonction de Directeur de Cabinet, 10% au niveau de la fonction de Chef de cabinet et 20% au niveau de la fonction de Conseiller technique. Leur représentation dans la fonction de gestion administrative et financière, (DAGE ou SAGE), est de 16% contre 24% dans les fonctions d'administration et de gestion technique, notamment pour les postes de directeur national, chef de division et chef de bureau. La présence des femmes reste significative (46%) dans les fonctions d'appui : secrétaire, chauffeur, gardien, vague-mestre et technicien de surface. Plus particulière, le profil de représentation 80 %, dans la fonction de secrétaire..

Du point de vue de la hiérarchie, au niveau central et selon la hiérarchie, il est noté une faible représentation des femmes dans les postes stratégiques (hiérarchie A) et ceux techniques (hiérarchie B) avec, respectivement, 17% et 22%. Elles représentent 31% pour la hiérarchie C et 24% de la hiérarchie D.

Ces tendances sont observées au niveau des services déconcentrés.

<sup>12</sup> Etude Genre et Administration publique, Niveau de Représentation des Femmes et des Hommes dans les ministères, réalisée dans le cadre de la production du rapport sur la gouvernance en 2011.

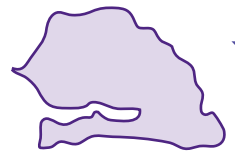
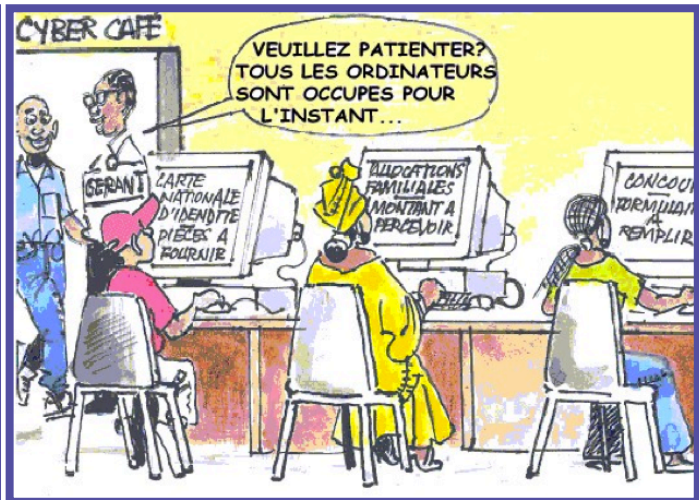
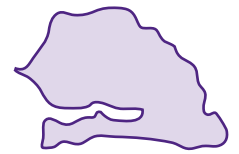


Tableau n° 3 : Synthèse des forces et faiblesses dans le domaine de l'efficacité de l'administration

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place de CDMT et CDSMT;</li> <li>• Progrès notoire dans l'évaluation des politiques publiques;</li> <li>• Progrès dans la production de statistiques;</li> <li>• Efforts appréciables en matière de facilitation des démarches administratives;</li> <li>• Effort d'informatisation de l'administration (ADIE);</li> <li>• Existence de programmes de formation des agents publics;</li> <li>• Tendance à la généralisation des procédures NEX dans la gestion des projets sous financement externe;</li> <li>• Mise en place d'une plateforme de gestion des financements extérieurs;</li> <li>• Prise en compte de la dimension prévisionnelle de la gestion des ressources humaines, matérialisée par la création de la Direction de la Gestion prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences;</li> <li>• Tendance à la multiplication des initiatives de renforcement des capacités des ressources humaines de l'administration.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuffisance dans la gestion des finances publiques ;</li> <li>• Manque de rationalité dans l'organisation administrative;</li> <li>• Insuffisance du système de gestion des ressources humaines ;</li> <li>• Faible qualité des services rendus aux usagers;</li> <li>• Insuffisance du système de planification et d'évaluation des politiques publiques;</li> <li>• Recours abusif aux décrets d'avance;</li> <li>• Faiblesse des compétences évaluatives au sein de l'administration;</li> <li>• Création tout azimut d'agences à l'efficacité non prouvée;</li> <li>• Persistance des problèmes d'accès des citoyens au service public;</li> <li>• Concentration des services administratifs à Dakar;</li> <li>• Distorsions de genre dans l'administration publique;</li> <li>• Prise en charge du genre dans les politiques et budgets publics encore balbutiantes;</li> <li>• Faible prise en compte du genre;</li> <li>• Environnement économique et financier international peu favorable au développement de l'activité économique intérieure;</li> <li>• Insuffisance de capacités évaluatives au sein de l'administration</li> <li>• Fréquence des réaménagements et mutations institutionnelles susceptibles d'entraver le pilotage et le suivi des programmes au sein des ministères.</li> </ul>







## Décentralisation et gouvernance locale

Amorcée pendant la période coloniale, la politique de décentralisation au Sénégal a connu une évolution marquée par plusieurs réformes dont la dernière en date remonte à l'année 1996 qui a vu naître la régionalisation et la création de communes d'arrondissement à Dakar. La loi n°96-07 du 22 mars 1996 a transféré neuf (9) domaines de compétences aux trois ordres de collectivités locales. Le premier bilan participatif de cette réforme a été effectué en 2007 avec les assises de la décentralisation qui ont fait ressortir un certain nombre de contraintes liées entre autres, à l'insuffisance des ressources humaines et financières, aux insuffisances de la politique de déconcentration et aux imperfections du cadre juridique. Les contraintes identifiées découlent de la faible territorialisation et de l'absence de pôles de développement, l'insuffisante articulation entre la décentralisation et la déconcentration, la faiblesse des mécanismes de participation citoyenne, des mécanismes de transparence et de contrôle citoyen. A cela, s'ajoutent l'insuffisance des ressources humaines et les ressources financières limitées.

### • La territorialisation et les pôles de développement

Les différentes politiques menées jusque là par les pouvoirs publics, n'ont pas permis de corriger les déséquilibres économiques et démographiques du territoire national. Sur 0,3% du territoire national, Dakar concentre ¼ de la population nationale et polarise l'essentiel des infrastructures et équipements de base. Au niveau local, les campagnes se vident encore au profit ou au détriment de la capitale régionale. Par ailleurs le découpage actuel a créé des territoires peu cohérents et peu viables et ne tient pas compte des différentes potentialités. Le dispositif actuel ne permet pas de valoriser toutes les potentialités de chaque territoire et d'adapter les politiques sectorielles aux dynamiques territoriales réelles.

### • L'articulation entre la décentralisation et la déconcentration

Les administrations territoriales font face à d'énormes difficultés pour répondre aux exigences de la modernisation, de l'efficacité et de la cohésion territoriale. Dans l'allocation des ressources budgétaires, il peut être constaté des distorsions entre le niveau central et le niveau déconcentré et avec des restrictions budgétaires pour les services déconcentrés. La non prise en compte des enjeux et contraintes singuliers à chaque région, département, et arrondissement dans la délégation des crédits, l'inefficacité de la dépense publique, le recours au bénévolat du fait de l'insuffisance des effectifs sont autant de faiblesses de la politique de déconcentration. Au demeurant, le dispositif de déconcentration est inapte à accompagner efficacement la politique de décentralisation. L'appui-conseil des services extérieurs (qui manquent de moyens et de personnel) aux collectivités locales demeure balbutiant malgré l'affectation d'une partie des ressources du FDD au financement de cet appui technique. Par ailleurs, les structures de suivi de la politique de décentralisation et de l'aménagement du territoire prévues par le Code des collectivités locales (Conseil national de développement des collectivités locales (CNDCL), Comité interministériel de l'administration territoriale (CIAT), Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) et la Commission nationale d'assistance aux centres d'expansion rurale (CNACER)) ne sont pas toujours fonctionnelles.



## • Les mécanismes de participation citoyenne

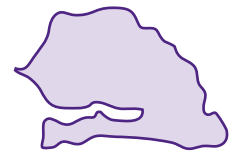
Dans les collectivités, malgré la diversité des outils de promotion de la participation, le défi de l'implication des communautés à la gestion des affaires publiques. Le budget participatif est mis en œuvre dans quelques rares collectivités locales et les processus sont fortement liés à des projets qui limités dans le temps. En général, les budgets des collectivités locales sont souvent préparés suivant une procédure classique, qui bloque l'information au niveau d'un cercle restreint d'élus et de fonctionnaires (cadres administratifs et techniques et leurs collaborateurs). Les dispositions réglementaires en matière d'information au public ne sont toujours pas respectées. De plus, les mécanismes de participation dans l'élaboration du budget prévus par les textes ne sont pas opérants. L'absence d'un statut de l'élu local permettant de définir un profil des élus pour chaque ordre de collectivités favorise le clientélisme politique, avec comme risque que les moins compétents et les moins vertueux héritent de la charge de mener les destinées de la collectivité.

## • Les mécanismes de transparence et de contrôle citoyen

Des mécanismes de transparence sont mis en place (obligation d'affichage des délibérations, droit de consultation des documents administratifs, etc.), mais ils ne sont pas toujours effectifs. Les citoyens ne disposent pas d'outils de suivi des dépenses publiques locales ni de contrôle de l'exécution du service public local. Le guide du débat sur les orientations budgétaires, élaboré avec l'appui du PRODEL et déjà testé dans trois régions, invite les populations à prendre une part active aux choix de dépenses et de recettes pour l'année à venir. Selon l'enquête menée par le CRES dans le cadre de l'évaluation d'impact du PNDL, le pourcentage des collectivités locales ayant présenté leur compte administratif dans les délais serait de 24,59% entre 2006 et 2009. La généralisation de la reddition des comptes de la gestion des ressources publiques (budget voté) par les CL s'est accélérée entre 2009 et 2011. Ces résultats prouvent que, de plus en plus, la transparence budgétaire est érigée comme une exigence première des mandants sur les mandataires. Toutefois, des dysfonctionnements sont encore observés sur le contrôle de légalité et le contrôle citoyen notamment : la non effectivité de la formalité de la publicité des délibérations des CL, la rareté des demandes de seconde lecture, des rejets et des différés et les manquements dans la présentation du rapport sur le contrôle de légalité. Hormis le retard, certains comptes administratifs ne sont pas disponibles où s'ils le sont, ne renseignent pas de manière claire sur le budget de l'année précédente.

## • Les ressources humaines

Les collectivités locales ne disposent pas toujours de ressources humaines nécessaires pour assumer les missions et les compétences qui leur sont dévolues. L'Etat a consenti des efforts en accompagnant les communautés rurales dans le recrutement de secrétaires ou assistants communautaires et en améliorant le régime indemnitaire des élus. Néanmoins, les mesures prises jusqu'ici pour doter les collectivités locales de ressources humaines compétentes sont encore loin de satisfaire les besoins dans ce domaine. Seulement 51% des élus locaux savent lire et écrire en langue officielle. L'instruction des élus, même si elle ne conduit pas forcément à de bonnes performances dans la gestion est jugée très utile pour la transparence. Le personnel des collectivités locales bénéficie du nouveau statut de la fonction publique locale mais sa performance reste soumise à certaines contraintes : une faiblesse des profils lié à l'insuffisance des ressources financières affectées à la rémunération du personnel et une infiltration des considérations partisans dans les recrutements.



## • Les ressources financières

La faiblesse des ressources financières a toujours été au cœur des préoccupations des élus locaux puisque les collectivités locales sont confrontées à des besoins financiers importants.

Malgré la diversité des sources de revenus auxquelles elles ont accès, elles ne disposent jusqu'ici pas de ressources financières suffisantes pour prendre en charge de manière convenable, leur mission ainsi que l'ensemble de leurs compétences. Du fait de la faiblesse de leurs ressources propres, elles restent, très dépendantes des transferts de l'Etat et de l'appui financier des partenaires au développement pour le financement de leur fonctionnement, la fourniture des services publics et la réalisation des investissements nécessaires à l'amélioration des conditions de vie de leurs populations.

Sur la période 2008-2010, les émissions d'impôts locaux ont augmenté globalement de 27%, passant de 44,45 milliards en 2008 à 56,45 milliards de francs CFA en 2010. Les montants de la dotation du FDD ont quadruplé en 14 ans passant de 4.889.537.030 FCFA en 1997 à 16.866.599.000 FCFA à 2011 avec un taux croissance moyen de 9,7%.

Les transferts financiers de l'Etat aux CL concernent principalement le fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL). Si le FDD constitue un complément de ressources qui s'ajoute aux recettes propres des communes et communautés rurales en guise de compensation des charges liées aux compétences transférées, il reste la principale source de revenus des régions. Bien que les montants du FDD comme celui du FECL aient connu

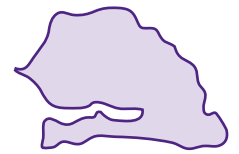


d'importantes évolutions entre 2000 et 2008 pour le FDD et 2005 et 2009 pour le FECL, force est de constater qu'ils restent très insuffisants par rapport aux besoins réels des CL. A cela s'ajoute qu'en ce qui concerne les ressources propres des CL, la situation est assez préoccupante et se traduit par une fiscalité locale étroite et inadaptée ou inexistante. Il est par ailleurs constaté des disparités importantes entre les communes et les communautés rurales qui se manifestent notamment par des différences de recettes totales per capita. Selon l'étude sur la fiscalité locale menée en 1998, ce ratio se situait à 343 FCFA dans les communautés rurales alors qu'il était en moyenne de 6.719 FCFA dans les communes. Les communes avaient ainsi des recettes vingt fois plus importantes que les communautés rurales et la situation ne s'est guère améliorée. Aussi, non seulement les communautés rurales disposent en général d'une faible assiette fiscale, mais ne retirent qu'un maigre revenu de leur potentiel économique, notamment leurs ressources naturelles (forêts, agriculture, ressources minières, énergétiques, halieutiques) et foncières. Les partenaires au développement appuient beaucoup la décentralisation et le développement local à travers le financement d'importants projets et programmes mais la disparité spatiale et la faible harmonisation des interventions limitent les effets de leurs appuis au plan global.



**Tableau n° 4 : Synthèse des forces et faiblesses dans le domaine de la décentralisation et la gouvernance locale**

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence d'un code qui cristallise l'ensemble des règles de gestion des collectivités locales</li> <li>• Existence de plans de développement dans la plupart des collectivités locales</li> <li>• Mise en place d'une fonction publique locale</li> <li>• Pratique timide mais grandissante du budget participatif (10% des CL)</li> <li>• Volonté politique en faveur d'une nouvelle réforme de la politique de décentralisation</li> <li>• Mise en place de structures d'accompagnement de la gouvernance locale (Agence de Développement local, ARD, Maison du Développement Local, CADL, etc.)</li> <li>• Création du ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, vision novatrice qui met plus en exergue le développement territorial encore insuffisamment pris en compte par les politiques d'aménagement du territoire.</li> <li>• Engagement des PTF à soutenir la politique de décentralisation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de ressources humaines qualifiées</li> <li>• Faible exercice des compétences transférées</li> <li>• Fiscalité étroite et inadaptée</li> <li>• Faiblesse des moyens des CL</li> <li>• Faible intégration du genre dans les politiques/plans/budgets des CL</li> <li>• Imprécisions dans la répartition des compétences</li> <li>• Incohérences des découpages</li> <li>• Faible exploitation des opportunités de coopération décentralisée et faible viabilité économique de certaines collectivités locales</li> <li>• Déconcentration peu efficace</li> <li>• Faible promotion de l'économie locale</li> <li>• Absence de fiscalité propre pour la région</li> <li>• Léthargie des instances de suivi du développement territorial (CNDCL, CIAT, etc.)</li> <li>• Morosité de l'environnement financier international pouvant affecter l'élan des PTF</li> </ul>



## Gouvernance des secteurs stratégiques

Les secteurs de l'environnement, de la Gestion des Ressources Naturelles et du foncier touchent et impliquent une bonne partie de la population. D'autres (minier, tourisme, pêche...) ont des effets directs sur la croissance économique ou sur le bien-être des populations (santé, éducation, etc.). C'est en cela qu'ils sont considérés comme des secteurs stratégiques mais également comme des sources de rentes. En effet, les principales sources possibles de rente ( dans le sens de gains privés illicites) sont le foncier, les contrats miniers, « les grands travaux », les licences d'importation ou de pêche, la privatisation de la propriété et des ressources de l'Etat entre autres par l'attribution de portions du domaine national dans des conditions de non-respect du droit, les ressources extra budgétaires, les agences nationales et entreprises parapubliques et l'aide internationale<sup>9</sup>.

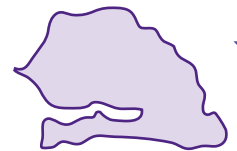
Les ressources endogènes ne sont pas suffisamment protégées ni adéquatement exploitées. Les ressources hydriques sont relativement abondantes mais encore peu mobilisées pour les productions aquacoles et agrosylvopastorales. La dégradation des terres (65% de la superficie totale cultivable) due à plusieurs facteurs tels que les érosions hydriques et éoliennes, la salinité, l'acidité, les pratiques culturales inappropriées, entraîne une baisse continue de la fertilité des sols et contribue à l'augmentation de la pression humaine sur les forêts consécutive à la recherche de terres fertiles. De manière générale, la gestion des ressources naturelles, principale richesse du monde rurale qui abrite 60% de la population est souvent destructrice et peu soucieuse des impératifs de conservation et de régénération dans un contexte sahélien. Ces lacunes sont dues aux besoins croissants d'une population grandissante et à la faible connaissance des règles de protection de l'environnement.

Le secteur minier du Sénégal est actuellement dans une phase transitoire. En effet, depuis plusieurs années, le secteur minier jouit de l'intérêt grandissant des investisseurs privés, étrangers le plus souvent, qui concluent des contrats d'investissements pour la conduite des opérations de recherche et d'exploitation minières, dans l'espoir de contribuer à stimuler la croissance économique et l'amélioration du bien-être des populations. Paradoxalement, pour diverses raisons, le Sénégal, pour l'instant, ne semble pas tirer profit de l'exploitation des importantes ressources minérales pour son développement à long terme et la promotion du bien-être de l'ensemble de ses populations. Il est ressort une faiblesse des retombées financières tirées des autorisations d'exploitations accordées aux firmes étrangères. Cette situation constitue un handicap majeur pour le Sénégal qui dispose, malgré tout, d'un potentiel non négligeable dans le domaine minier, et doit faire l'objet d'un traitement particulier pour que la mise en valeur du patrimoine minier du pays constitue un moteur essentiel de croissance, de développement, de transformation et de diversification de l'économie nationale.

La qualité de la gouvernance de ces secteurs est devenue un enjeu de taille.

Outre les contraintes observées sur le cadre légal et organisationnel, les conséquences de l'absence et la non systématisation des outils de performance (la non transparence dans la gestion, le non accès à l'information, la violation de la loi, le mode désignation des dirigeants), l'absence de cadres de concertation fonctionnels qui créent les conditions d'une participation effective des populations concernées. A cela s'ajoute la faiblesse des cadres de prévention et de gestion inclusive des questions de paix et de sécurité.

<sup>9</sup> Rapport Analyse d'économie politique au Sénégal, février 2013



L'insuffisante valorisation des ressources endogènes, constituent des contraintes qu'il urge de lever.

### • Le cadre légal et organisationnel

Dans des secteurs sociaux en crise, comme l'éducation, les réformes attendues sont lentes à se réaliser. En matière de gestion des ressources naturelles, certains textes sont obsolètes (codes forestier et de la chasse) non dotés de dispositif réglementaire d'application (décrets d'application de la loi d'orientation agro-sylvo-pastorale 2004). Des réformes du cadre juridique régissant toute la GRNE sont attendues pour une meilleure prise en charge des intérêts de toutes les parties prenantes du secteur et aussi pour une meilleure définition des obligations et droits de chacune d'elles. Le Sénégal n'a en réalité connu aucune réforme foncière véritable à part celle réalisée en 1964 à travers la loi n°64 - 46 du 17 juillet 1964 relative au Domaine national. Depuis cette date aucune loi relative à une réforme foncière n'a encore été adoptée par l'Assemblée Nationale sénégalaise. La récente loi 2004-16 promulguée le 4 juin 2004 portant loi d'orientation agro-sylvo-pastorale (LOASP) avait posé la nécessité d'une réforme foncière. Cette réforme foncière annoncée pour 2006 n'a toujours pas encore vu le jour et pourtant elle devait l'être pour adapter le système foncier aux impératifs du développement du secteur agricole que prône le gouvernement du Sénégal à travers la mise en place d'une commission dédiée

### • Les outils de pilotage et de performance

Le processus d'institutionnalisation de l'adoption des outils de gestion axée sur la performance est inachevé dans l'Administration publique et les organismes publics et parapublics. Les contrats de performance ne sont pas encore généralisés ainsi que la gestion axée sur les résultats. Les sanctions négatives ou positives sont faiblement liées aux résultats.

S'agissant du mode de désignation des dirigeants des entreprises et sociétés nationales et des agences la non introduction d'un minimum de règles de compétition rigoureuses pour objectiver les choix apparaît comme une limite compte tenu des évolutions actuelles. L'enjeu est d'atténuer les considérations affectives et partisans et des sentiments de redevabilité vis-à-vis de l'autorité qui, dans bien des cas, ont constitué des freins à la performance.

### • La qualité de la gestion

La mauvaise gestion des secteurs stratégiques (minier, foncier, éducatif, etc.) constitue une entorse à l'instauration d'un environnement attractif des affaires. Il s'y ajoute les contraintes liées à la complexité des textes et des procédures juridictionnelles longues et lentes, à l'information des citoyens. Le manque de transparence dans la gestion de certains secteurs économiques (mines et énergie) est à l'origine de tensions sociales. En matière minière, les populations délogées de leurs champs s'interrogent sur les termes de l'autorisation d'exploitation accordée à l'investisseur privé ainsi que sur les obligations qui pèsent sur lui en termes de protection de l'environnement. En matière énergétique, la persistance des délestages demeure une nébuleuse compte tenu des moyens financiers importants investis dans ce secteur.

### • Les espaces de dialogue

L'absence de mécanismes et de cadres de concertation et de dialogue social constitue une contrainte dans les secteurs. La promotion de concertation basée sur une entente mutuelle et durable et traduisant un accord de principe engageant les parties est à l'origine de tensions sociales et des conflits dans bon nombre de secteurs comme les mines, le foncier.



Tableau n° 5 : Synthèse des forces et faiblesses dans le domaine des secteurs stratégiques

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence de lettre de politique sectorielle (Environnement et GRN) ou de plan d'action (foncier)</li> <li>• Disponibilité de ressources (hydriques, minières, etc.)</li> <li>• Annonce du projet de territorialisation devant permettre une meilleure gestion des ressources du territoire</li> <li>• Annonce de la réforme foncière</li> <li>• Volonté politique en faveur de la transparence et de la redevabilité dans tous les secteurs.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuffisante valorisation des ressources endogènes</li> <li>• Modalités de désignation des dirigeants pas toujours fondés sur la compétence et le mérite</li> <li>• Insuffisance des outils de pilotage et de performance</li> <li>• Faible fonctionnalité des cadres de concertation et de dialogue</li> <li>• Timidité et faible effectivité des réformes</li> <li>• Manque de transparence dans la gestion</li> <li>• Cas fréquents de violation de la loi</li> <li>• Faible connaissance/application de la réglementation</li> <li>• Réforme foncière inachevée</li> <li>• Impunité des cas de violation de la loi pouvant conduire à la permissivité</li> <li>• Dégradation des ressources naturelles</li> <li>• Instabilité institutionnelle (mutation des directions et mobilité du personnel) susceptible de ralentir la mise en œuvre des programmes</li> </ul>





# Communication, sensibilisation et appropriation citoyenne de la bonne gouvernance

L'intérêt majeur porté à la stratégie de promotion et d'appropriation citoyenne de la gouvernance se justifie par le fait que la principale stratégie qui doit être utilisée dans la promotion de la bonne gouvernance est celle qui consiste à promouvoir des comportements d'acceptabilité de l'utilité économique et sociale des valeurs d'intégrité, de transparence et de participation auprès de groupes ciblés, par la production et la diffusion de messages bien élaborés à travers des canaux adaptés à chaque segment de la cible. Les principales contraintes relevées portent sur les comportements à la fois des décideurs et des citoyens qui ne sont pas conformes aux valeurs de bonne gouvernance, les difficultés d'accès à l'information publiques et la faible appropriation par les citoyens de leurs droits et devoirs.

- **Le comportement des gouvernants et les valeurs de bonne gouvernance**

Les résultats des corps de contrôle ainsi que les poursuites judiciaires engagées contre des personnalités de l'Etat soupçonnées d'avoir détourné des deniers publics rendent compte de l'ampleur de la gabegie et de la permissivité dans la gestion des finances publiques. Manifestement, les acteurs publics ne sont pas suffisamment pénétrés par les valeurs et principe d'intégrité, de transparence et de redevabilité. Un plan de communication pour l'appropriation et l'effectivité de ces principes fait défaut.

- **Le comportement des citoyens et les valeurs de bonne gouvernance**

Le déficit d'esprit citoyen est perceptible notamment dans le comportement désinvolte vis-à-vis du bien public, la violation récurrente de la loi à travers l'occupation irrégulière des espaces publics, les nuisances sonores, les dépôts sauvages, etc. Un retour à l'éducation civique et aux valeurs de bonne gouvernance devrait être engagé à l'intention des citoyens. L'explosion et la domestication des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), et de manière plus spécifique la téléphonie mobile avec les SMS et la fréquentation des sites WEB au niveau des cybercafés constituent assurément une opportunité de diversification des canaux de diffusion des messages pour le changement de comportement, surtout en direction des populations à la base, des jeunes en particulier, et de partage de bonnes pratiques entre les divers acteurs engagés.

- **L'accès des citoyens à l'information publique**

Comme tous les droits humains de deuxième et de troisième génération, le droit à l'information est d'application difficile. Outre l'absence de définition juridique de la notion d'information, l'effectivité du droit à l'information se heurte à l'ignorance des citoyens ainsi qu'à la faible volonté politique des administrations. La mise en œuvre de ce droit à la justiciabilité problématique mais indispensable à la bonne gouvernance et à l'exercice de la citoyenneté participative ne pourra être réalisée que sur la base de connaissances solides et d'actions efficaces et adaptées au contexte. Le droit à l'information n'est pas une faveur que les administrations accordent aux citoyens ; c'est un droit fondamental consacré





par les textes internationaux et nationaux. Le droit à l'information est étroitement lié à la démocratie et à la bonne gouvernance. En effet, pour contrôler l'action des gouvernants, les citoyens ont besoin de savoir comment cette action est menée et comment les ressources publiques ont été utilisées. L'accès à l'information favorise la participation des citoyens aux décisions politiques, et donc renforce la démocratie participative. Une administration qui garantit la liberté d'accès à l'information est une administration transparente et respectueuse des libertés publiques. Le droit à l'information a pour corollaire la liberté de la presse qui a le devoir de collecter, traiter et diffuser l'information juste et pertinente. L'une des plus importantes mises en œuvre du droit à l'information est la mise en place de lois garantissant l'accès aux documents des organismes publics. Ce droit des citoyens à l'information implique donc le devoir des administrations publiques de constituer des archives et de les mettre à la disposition du public.

## • L'appropriation par les citoyens de leurs droits et devoirs

La pauvreté, l'analphabétisme le faible accès à l'information détourne les citoyens de la connaissance de leurs droits et devoirs et de l'exercice du contrôle citoyen. Le combat pour les droits humains est d'abord un combat pour l'accès à la connaissance de ceux-ci, un combat pour le savoir et pour une prise de conscience, un combat pour un accès égal à la dignité.

Tableau n° 6 : Synthèse des forces et faiblesses dans le domaine de la communication

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversité du paysage médiatique</li> <li>• Existence d'un plan de formation et de communication des Acteurs de la décentralisation</li> <li>• Existence d'initiatives prometteuses :               <ul style="list-style-type: none"> <li>* La mesure de performance de gouvernance des collectivités locales</li> <li>* La certification citoyenne au profit de collectivités remplissant certains critères de performances</li> <li>* La promotion du budget participatif</li> <li>* Les bureaux d'accueil et d'orientation au sein du système judiciaire</li> </ul> </li> <li>• Diversité du paysage médiatique</li> <li>• Existence des TICs comme atout pour la diversification des canaux de diffusion des messages</li> <li>• Existence de partenaires agissant dans la communication sur la bonne gouvernance (ENDA, Forum Civil, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de culture citoyenne et du bien public</li> <li>• Faiblesse du niveau d'instruction des populations en général, et des élus locaux, en particulier</li> <li>• Absence d'un dispositif de promotion des valeurs de bonne gouvernance</li> <li>• Faiblesse du plaidoyer pour susciter ou accompagner les réformes</li> <li>• Faible effectivité du droit des citoyens à l'information</li> <li>• Comportement des citoyens pas toujours conforme aux valeurs de BG et résistances culturelles aux réformes</li> <li>• Absence d'institutionnalisation de la communication interne et externe au sein de l'administration</li> <li>• Faiblesse du contrôle citoyen de l'action publique</li> <li>• Résistances culturelles au changement de comportement</li> </ul>



## Pilotage de la stratégie

Il est apparu, à la lumière des enseignements tirés de l'expérience, que le programme national de bonne gouvernance qui a tenu lieu jusque-là de politique, n'a pas couvert des segments essentiels de gouvernance (politique, démocratique, santé, éducation...). En tant que cadre de référence pour l'assistance des partenaires au développement, le programme a connu des dysfonctionnements majeurs qui ont fortement limité ses effets.

- **La distribution imprécise des rôles et des responsabilités des différentes structures, le déficit de communication entre les acteurs de la gouvernance ont constitué des contraintes majeures.**
- **De même, la faible synergie entre les différents projets d'appui à la gouvernance initiés par le gouvernement avec l'appui des partenaires au développement a fortement limité la mise en cohérence et la visibilité des acquis.**
- **Il s'y ajoute le non fonctionnement des organes de pilotage et de coordination mis en place et du dispositif de suivi et d'évaluation qui n'a pas toujours été capable de générer, en temps réel, des informations sur l'évolution des progrès et les obstacles.**

**Tableau n° 7 : Synthèse des forces et faiblesses dans le domaine de la gestion et du suivi de la gouvernance**

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volonté politique en faveur d'un bon suivi de la gouvernance</li> <li>• Disponibilité de PTF à accompagner l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de gouvernance</li> <li>• Création d'un nouveau ministère dédié à la promotion de la bonne gouvernance</li> <li>• Existence du PNBG ayant fait l'objet d'exercices de revue</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faiblesses du dispositif organisationnel et des ressources humaines pour le pilotage et le suivi de la gouvernance</li> <li>• Faible appropriation des principes de bonne gouvernance dans certaines administrations</li> <li>• Faible utilisation des indices de bonne gouvernance</li> <li>• Dispersion institutionnelle du pilotage de la gouvernance avant la création du MPBG</li> <li>• Faiblesse du partenariat et du plaidoyer pour le financement de la gouvernance</li> <li>• Faiblesse du système de suivi de la gouvernance</li> <li>• Insuffisances dans la communication des structures chargées de la gouvernance</li> </ul>



# SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DE LA SITUATION

Au total, les tendances suivantes ont été observées :

## Un Etat de droit à consolider

Les textes externes et internes posant la séparation des pouvoirs, la soumission de l'Etat au droit, la garantie des libertés fondamentales et l'égalité des sexes sont bien en place. Mais dans la pratique, on observe quelques dysfonctionnements liés à des limites de l'appareil judiciaire ajoutée aux doutes récurrents sur son indépendance, au déséquilibre des pouvoirs au profit de l'Exécutif, aux insuffisances dans l'adaptation de la législation nationale aux conventions protectrices des droits humains, aux difficultés qu'éprouve l'Assemblée Nationale à jouer pleinement son rôle de censeur, à l'ignorance et à la pauvreté qui inhibe l'ardeur des citoyens à réclamer l'effectivité de leurs droits.

## Une démocratie en progression, mais encore perfectible

Le système politique actuel du Sénégal est l'aboutissement d'une longue évolution historique, marquée de manière constante, par la recherche continue d'un modèle constitutionnel adapté à l'environnement socioculturel. En droit, la République du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs. Mais quelles que soient les vertus libérales de la constitution de 2001 en matière de droits et libertés garanties, le texte se limite à l'énoncé des principes. Mais l'effectivité de ces droits et liberté se heure parfois aux réticences de l'autorité administrative ou à l'absence de moyens. Le droit à l'information, base de l'exercice de la citoyenneté, n'est pas concrètement défini et organisé pour permettre aux populations d'en jouir pleinement. La rareté de la formation des militants au sein des partis politiques et le déficit d'esprit citoyen ralentissent parfois la marche de la démocratie pourtant bien partie.

## Une indépendance de la justice à renforcer

De manière récurrente, les acteurs du jeu politique contestent l'indépendance et l'impartialité de la justice. Même si une telle allégation n'est pas facile à démontrer, de nombreux faits y relatifs ont été relevés. Au-delà du crédit qu'il faut accorder ou non à certaines de ces dénonciations, il demeure que la crédibilité de la justice rassure les citoyens, stabilise le jeu politique et contribue à la paix sociale.

## Une administration pas toujours efficace, malgré des initiatives assez originales de modernisation

En dépit d'initiatives hardies prises à travers certains projets du PNBG comme la facilitation des démarches administratives, l'amélioration de l'accueil des usagers, l'amélioration de la programmation budgétaire (CDSMT), la création de structures de contrôle et de régulation des marchés publics, l'informatisation de l'Etat, etc. l'administration sénégalaise demeure encore lourde, peu attractive et inefficace. Les mesures attendues sont liées à une meilleure gestion des finances publiques, au développement de la communication avec les usagers, au retour à l'éthique républicaine dans la gestion du service public, au renforcement des capacités évaluatives du personnel administratif.



# SYNTHÈSE DE L'ANALYSE DE LA SITUATION

## Un dispositif institutionnel de répression des infractions financières à parachever et à renforcer

La volonté politique clairement affichée de lutter contre l'impunité en général et la délinquance économique et financière en particulier impose la mise en place d'un dispositif judiciaire efficace. Des initiatives hardies (réactivation de la CREI, création de l'OFNAC etc.) entrent dans ce cadre. Le dispositif pertinent, efficace et respectueux des droits humains qui sera mis en place devrait être accompagné de la formation recyclage du personnel judiciaire sur la délinquance financière qui semble prendre des dimensions de plus en plus sophistiquées. Par ailleurs, les nombreux corps de contrôle souffrent d'un déficit de personnel et ne travaillent pas toujours en synergie. Au surplus, les résultats de leurs investigations ne sont pas toujours utilisés de façon optimale.

## Une gouvernance locale à réajuster aux impératifs de citoyenneté et de développement territorial

La décentralisation au Sénégal revêt un caractère purement administratif et se révèle, jusqu'à ce jour, inapte à impulser le développement économique local. Une gouvernance efficace de la décentralisation doit s'appuyer sur des pôles de développement économiques pour exploiter de façon optimale les potentialités et ressources économiques du territoire là où elles se trouvent.

Par ailleurs, la participation locale et l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique locale restent balbutiants malgré des initiatives assez concluantes qui méritent d'être passées à l'échelle : budget participatif, certification citoyenne, guide du débat sur les orientations budgétaires, guide de suivi des dépenses publiques, etc.

## Une citoyenneté affaiblie par le déficit de communication

L'insuffisance ou l'inexistence de la participation des populations à la planification et au suivi-évaluation des politiques publiques, l'absence de normes contraignantes relatives aux principes de transparence et de « redevabilité » dans la gestion des deniers publics, les performances insuffisantes du système judiciaire dans la protection des droits devraient être corrigées par l'aménagement du droit à l'information pour sa jouissance effective par les populations ainsi que l'érection et la mise en œuvre d'outils de contrôle citoyen de l'action publique.

L'érection d'une Stratégie de Gouvernance devrait s'accompagner d'une campagne offensive d'IEC auprès des citoyens notamment pour son appropriation et sa mise en œuvre collective.

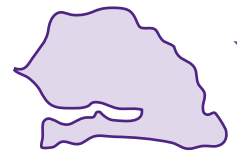
## Une gestion des secteurs stratégiques pas encore à la dimension des enjeux

La bonne qualité de la gouvernance de secteurs stratégiques comme l'environnement et la GRN, le foncier, le secteur minier est loin d'être optimale. La faible prise en compte des changements climatiques et des déséquilibres écologiques grandissants, la nécessité d'actualiser le cadre juridique de la GRN, l'opacité dans la gestion de la réforme foncière, la sous exploitation du potentiel minier, la violation de la loi, sont autant de contraintes à lever.



# LA SYNTHÈSE DES CONTRAINTES





# LA SYNTHÈSE DES CONTRAINTES

## RESPECT DES LOIS ET DE L'ÉTAT DE DROIT

- Les réformes de consolidation de l'équilibre des pouvoirs pas totalement adoptées et appliquées
- Non application de certains engagements juridiques internationaux
- Des limites dans le processus électoral et la rationalisation de l'espace politique
- Faible niveau d'intégration du genre et de l'équité dans les politiques publiques

## ACCÈS À L'INFORMATION & AUX SERVICES PUBLICS

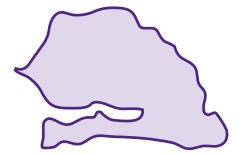
- L'information publique non accessible au citoyen
- Absence d'un dispositif efficace de communication sur la gouvernance
- Faiblesse des dispositifs de facilitation de l'accès aux services dans les organismes publics

## PARTICIPATION CITOYENNE & CONTRÔLE DE L'ACTION PUBLIQUE

- Implication insuffisante des populations et des acteurs non étatiques dans l'élaboration, le contrôle et l'évaluation des PP
- Faiblesses des capacités de l'institution parlementaire à assumer ses missions de contrôle de l'action publique
- Faible promotion des outils et des capacités de contrôle et participation citoyenne dans la gestion des CL
- Faibles capacités en matière de prévention des conflits et de gestion inclusive des questions de paix et de sécurité

## EFFICACITÉ

- Faiblesse de la culture du résultat
- Efficacité limitée des politiques de décentralisation et de déconcentration
- Faible niveau de systématisation des outils de pilotage et de gestion de la performance dans les secteurs stratégiques, les agences, sociétés nationales
- Un dispositif de mise en synergie et d'optimisation de l'utilisation des résultats
- Capacités limitées de ressources humaines de l'Administration et des CL pour un service public



## EFFICIENCE

- L'organisation de l'Administration rationalisée
- Faible niveau de promotion de la communication à travers l'utilisation des TICS au sein de l'administration
- Faible niveau de systématisation des outils de pilotage et de gestion de la performance dans les secteurs stratégiques, les agences, les sociétés nationales
- Inadaptation du cadre légal et organisationnel de la gestion des secteurs stratégique (mines, foncier, agences, sociétés nationales...)
- Cadres et mécanismes de concertation et de dialogue social dans les secteurs stratégiques peu opérationnels

## REDEVABILITÉ

- Faible institutionnalisation de l'évaluation des programmes et politiques publiques
- Systématisation des mécanismes et outils de redevabilité ( obligation de rendre compte) encore timide
- Absence d'un mécanisme opérationnel de veille et de promotion de l'éthique et de la déontologie dans l'exécution de la mission de service public
- Absence d'un dispositif national de suivi de la gouvernance
- Principes et valeurs de bonne gouvernance peu respectés par certains dirigeants et leaders d'opinion.

## TRANSPARENCE

- Le cadre légal et organisationnel du contrôle de l'action publique peu rationalisé
- Un processus de réforme des finances publiques non encore achevé
- Faible promotion des mécanismes et outils de renforcement de la transparence dans la gestion des collectivités locales
- Le cadre légal et organisationnel de la gestion des secteurs stratégiques (mines, foncier, agences, sociétés nationales...) peu inadapté
- Capacités d'intervention limitées des corps de contrôle et des organes de lutte contre la corruption
- Faiblesse des initiatives de facilitation de l'accès des citoyens à l'information publique.

L'alternance intervenue en 2012 donne à l'Etat un élan nouveau pour le renversement des contraintes ci-dessus évoquées. Cette exigence rencontre la volonté politique des nouvelles autorités qui ont manifesté une intention sans équivoque en faveur d'une gouvernance vertueuse et efficace, gage d'un développement inclusif durable.



# UNE NOUVELLE ALTERNANCE UNE NOUVELLE VISION DE GOUVERNANCE

En décidant de placer son magistère sous le signe de la transparence et de la bonne gouvernance, le Président de la République jette les bases de la définition et de la matérialisation d'une nouvelle politique fondée sur une nouvelle éthique du développement. Une nouvelle vision qui s'impose pour répondre à l'exigence de remettre l'action publique sur la trajectoire de la croissance et de l'éthique républicaine.

Cette option est fortement légitimée par la « forte aspiration au changement », à la demande de transparence, d'efficacité et l'immensité des attentes du public et des demandes citoyennes exprimées en la matière.

La création d'un département ministériel dédié à la promotion de la gouvernance constitue un pas décisif dans la consolidation du dispositif institutionnel mis en place pour améliorer les modes de régulation et de gestion des affaires publiques.

Le caractère transversal de la gouvernance ainsi que la diversité des acteurs qu'elle interpelle impose une démarche inclusive et intégrative dans la construction d'un projet de gouvernance pour l'avenir. C'est ainsi que le Ministère, sans dévier de la vision du Chef de l'Etat comme boussole de cet exercice de planification, s'est, dans une option participative et itérative, ouvert aux autres catégories d'acteurs (services centraux et extérieurs de l'Etat, collectivités locales, société civile, partenaires au développement, secteur privé, médias) dont les apports constructifs ont permis de bâtir un consensus fort sur les objectifs de gouvernance à l'horizon 2017.







# GVERNANCE

## Positionnement du Ministère

En droite ligne de l'option du Chef de l'Etat visant à inscrire l'action de l'Etat dans l'efficacité, l'efficience et la transparence, le Ministre de la Promotion de la Bonne Gouvernance prépare et met en œuvre la politique arrêtée par le Chef de l'Etat sous l'autorité du Premier Ministre. Dans l'exercice de ses attributions, compte tenu du caractère transversal de sa mission, le ministère envisage d'exercer ses attributions en établissant des liens forts avec les ministères sectoriels, les organes de contrôle, et les acteurs du développement.

La Stratégie de Gouvernance est l'instrument de référence par lequel le MPBG, porteur du processus au nom de l'Etat :

- coordonne et met en synergie les initiatives publiques et privées de bonne gouvernance,
- appuie et impulse les innovations institutionnelles, les procédures et mécanismes garantissant les principes d'éthique de responsabilité et la culture de redevabilité et de transparence dans la gestion publique,
- veille au renforcement des mécanismes de prévention des actes de mauvaise gouvernance,
- participe au développement des ressources humaines de l'administration pour garantir l'efficacité et les bonnes pratiques,
- promeut des pratiques et comportements citoyens par l'éducation, la formation, et la communication ainsi que la participation citoyenne,
- capitalise et vulgarise les bonnes pratiques,
- formule des avis documentés sur des questions d'enjeu de gouvernance.

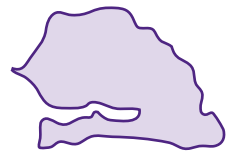


# LES FONDEMENTS DE LA STRATÉGIE DE BONNE GOUVERNANCE

## Les fondements du cadre stratégique

- affirmation du principe de bonne gouvernance dans notre Loi fondamentale
- Volonté de définir une base conceptuelle de la nouvelle politique fondée sur une nouvelle éthique du développement du Président de la République
- volonté politique affirmée de doter le Sénégal d'un cadre de référence fondé sur une vision endogène et à long terme de gouvernance traduit en un projet partagé et inclusif conformément aux orientations du chef de l'Etat
- ampleur des entorses à la bonne gouvernance qui affermit la conviction collective de la nécessité d'une solution irréversible à la mauvaise gouvernance
- nécessaire adaptation des modes opératoires et comportements des dirigeants et des citoyens à travers une appropriation des principes et des valeurs citoyennes
- nécessité d'accroître le volume de financement pour soutenir des réformes d'envergure de renforcement des capacités de l'Etat, des collectivités locales et de la société civile
- production, capitalisation et vulgarisation des bonnes pratiques dans la sous région





# ANCE

## Les principales ruptures introduites

La nouvelle Gouvernance introduit des orientations assimilables à des ruptures dans le mode de gestion publique :

- Le hoix d'un style de gouvernance qui met le citoyen au centre des priorités
- La vertu et la crédibilité comme valeurs structurantes dans le processus de légitimation des politiques publiques et la conduite des affaires publiques
- Le passage d'un programme (PNBG) à un cadre stratégique adossé à la vision déclinée par le chef de l'Etat et premier ministre dans la DPG ;
- L'acceptation de la bonne gouvernance comme facteur de croissance et de développement économique et social ;
- Une volonté de passer du principe à l'institutionnalisation du concept de bonne gouvernance;
- L'option de développer une stratégie préventive à travers l'éducation, la communication, la formation pour des comportements citoyens.

*La définition consensuelle de l'État capable qui ressort de ces consultations a été traduite par la clause de style suivante : «un État qui ne sait pas maintenir le pays dans la paix, n'est pas un État capable. Un État qui ne sait pas faire respecter la loi et l'ordre public, n'est pas un État capable. Un État qui ne peut pas garantir les libertés individuelles et l'égalité des droits, n'est pas un État capable. Un État qui ne dispose pas d'un système pratique de poids et de contre poids pour se défendre d'un exercice arbitraire du pouvoir, n'est pas un «État capable ». Un État qui ne sait pas jouer un rôle important dans le financement et les prestations des services sociaux, n'est pas un État capable. Un État qui ne peut pas mettre en œuvre un processus politique consensuel et considéré comme légitime, n'est pas un État capable. Enfin, un État qui ne peut pas appliquer des sanctions administratives et judiciaires pour lutter contre la corruption, n'est pas un État capable».*

*Contribution du Sénégal au 7ième Forum Africain de la gouvernance, Ouagadougou, 2007*



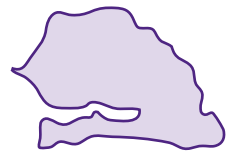
## Le cadre stratégique de promotion de la bonne gouvernance

L'élaboration de ce document procède d'une ferme volonté d'améliorer d'une part, l'offre politique de gouvernance adossée à une vision claire et partagée et d'autre part, la définition d'axes d'intervention et d'un programme d'action cohérent. Inscrit dans une perspective systémique et holistique et fruit d'un processus ouvert et inclusif, il trace le cadre global dans lequel s'insèrent toutes les initiatives centrales, déconcentrées et locales de bonne gouvernance

## Méthodologie

La démarche d'élaboration de la stratégie de gouvernance s'est voulue essentiellement inclusive, par l'implication de toutes les parties prenantes, et discursive par l'attachement à une réflexion critique sur les acquis, contraintes et défis en matière de gouvernance comme base de planification.

- A l'entame du processus, le Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance (MPBG) a mis en place, sous sa coordination, un groupe consultatif élargi à des structures de l'Etat, aux partenaires techniques et financiers et personnes ressources.
- Pour mieux structurer la réflexion, des groupes thématiques (commissions) ont été mis en place selon les domaines prioritaires de gouvernance visés reflétant les nouvelles priorités des autorités et des exigences du contexte actuel. Sept commissions ont été constituées : « Etat de droit et démocratie » ; « Efficacité de l'Administration publique » ; « Intégrité publique » ; « Gouvernance des secteurs stratégiques (minier, foncier, santé, éducation, ...) » ; « Décentralisation, développement local et gouvernance territoriale » ; « Education, formation, communication pour une appropriation citoyenne » ; « Gestion ».
- L'état des lieux sectoriel qui a fait suite à la mise en place des commissions thématiques a permis à l'équipe de s'affranchir du piège des stéréotypes en matière de gouvernance ainsi que d'une approche trop théorique et subjective de la matière. L'objectif était, à partir d'une revue documentaire approfondie et de rencontres consultatives avec les acteurs, de produire une masse critique d'informations objectives (acquis, contraintes, gaps, leçons, défis) devant servir de base de travail à l'atelier de planification stratégique.
- L'atelier inclusif a servi à bâtir un consensus sur la vision, les axes prioritaires et les résultats attendus de la nouvelle Stratégie de Gouvernance. Les résultats et les recommandations de l'atelier ont permis de produire la première version du document soumise au processus de validation sociale et politique.



## La vision partagée

La concertation avec les différentes parties prenantes a abouti à la formulation d'une nouvelle vision :

**« Asseoir une gestion vertueuse des affaires publiques, fondée sur des principes de bonne gouvernance garantissant aux populations une participation citoyenne, pour conduire le Sénégal à l'émergence économique et à la prospérité. »**

## Principes stratégiques

Le cadre d'orientation stratégique est bâti sur une approche basée sur double logique :

### La logique horizontale ou les principes stratégiques

Elle renvoie aux principes stratégiques retenus qui constituent les leviers fondamentaux reconnus aujourd'hui comme enjeux de bonne gouvernance. Ces principes structurent la nouvelle politique et l'intervention du ministère. Il s'agit de : la transparence, la redevabilité (obligation de rendre compte), le respect des lois et l'Etat de droit ; la participation citoyenne, l'efficacité, l'accessibilité et la disponibilité de l'information et des services au profit de l'utilisateur. Le défi majeur du ministère est de promouvoir ces principes dans tous les segments de l'administration.

#### Le Ministre remercie pour leur soutien actif:

##### 1. Les partenaires techniques et financiers notamment :

- l'USAID ;
- la délégation de l'Union Européenne ;
- et le PNUD.

##### 2. Les experts qui ont appuyé le Cabinet dans la production scientifique (analyse sectorielle) :

- Professeur Ismaila Madior Fall ;
- Professeur Babacar Guèye ;
- L'Ancien Procureur général Adoulaye Ba ;
- Lurosnert Ludovic Alissoutin ;
- Abdou karim Lô ;
- Mamadou Iamine Mbengue ;
- Boubacar Diarisso ;
- Abdou Latiphe Seck ;
- Amadou Kanouté ;

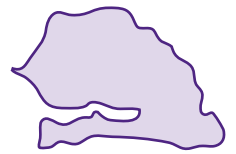
##### 3. les participants à l'atelier au nombre de 70 composés des représentants :

- De la Primature,
- Des Ministères, de la DREAT
- De la Société Civile
- Des organes de contrôle (IGE, CREI, ARNP etc.).
- Des Institutions spécialisées et les autorités administratives
- Des Partenaires techniques et financiers, Des élus locaux
- Des représentants d'Ambassades

##### 4. Toutes les autres personnes ressources.



<i>La logique horizontale ou les principes stratégiques</i>	
Principe stratégique	
<b>LA TRANSPARENCE</b>	Elle suppose l'existence de règles et procédures de gestion clairement définies, un contrôle systématique et l'accès à l'information des usagers. La transparence administrative est le prolongement de l'obligation de rendre compte. La transparence conforte les valeurs de vertu, de crédibilité et redevabilité.
<b>LA REDEVABILITÉ (OBLIGATION DE RENDRE COMPTE)</b>	Ce principe renvoie à une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve et d'assumer la responsabilité d'un rendement à l'aune des objectifs préalablement fixés. Elle est consubstantielle à l'exercice de toute responsabilité et implique une évaluation régulière des services administratifs et des politiques publiques qui devront, à cet effet, produire régulièrement des rapports de performance pour l'imputabilité des agents.
<b>ACCÈS À L'INFORMATION ET AUX SERVICES PUBLICS</b>	L'action publique doit rester ouverte aux citoyens qui en sont les bénéficiaires. L'administration doit, dans cette optique, fournir aux citoyens tous les renseignements utiles et garantir leur accès effectif et équitable aux différents services qu'elle offre.
<b>EFFICACITÉ</b>	Il s'agit de s'assurer que les actions mises en œuvre par l'Administration ont permis d'atteindre les effets attendus de l'action publique. Elle constitue un des déterminants de la performance qui est le résultat ultime de l'ensemble des efforts menés par une administration, en vue de répondre avec satisfaction aux besoins et attentes du citoyen.
<b>EFFICIENCE</b>	Élément constitutif des facteurs de performance, l'efficacité veut que le service soit effectué à moindre coût.
<b>LE RESPECT DES LOIS ET L'ÉTAT DE DROIT</b>	Ce pilier de la bonne gouvernance invite les gouvernants à insérer leurs actions dans le cadre strict tracé par les textes et astreint les gouvernés au respect des lois et règlements. Il doit conduire l'Etat à garantir les droits humains, mais aussi, à veiller à l'application par tous les acteurs de la vie publique et privée de leurs obligations et devoirs.
<b>LA PARTICIPATION CITOYENNE</b>	La participation des citoyens à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques et programmes qui leur sont destinés est à la fois un critère de vitalité de la démocratie, un gage de transparence et un facteur d'efficacité de l'action publique.



La nouvelle gouvernance appelle l'intégrité requise de tous ceux qui conduisent l'action publique, définissent et exécutent les politiques publiques. La vertu et l'éthique, érigées en valeurs fondamentales, structurent les comportements des acteurs afin de garantir la loyauté ou l'adhésion aux valeurs de l'Administration publique, l'impartialité, l'objectivité, l'intégrité, la neutralité dans la distribution des services et dans tous les rapports transactionnels qui s'imposent entre l'Etat et les citoyens. Dans ce processus, se pose la question de la qualité des hommes et des femmes ayant en charge la conduite de l'action publique dont la crédibilité impose de privilégier la compétence, le mérite personnel, la loyauté et l'engagement au service de l'Etat.

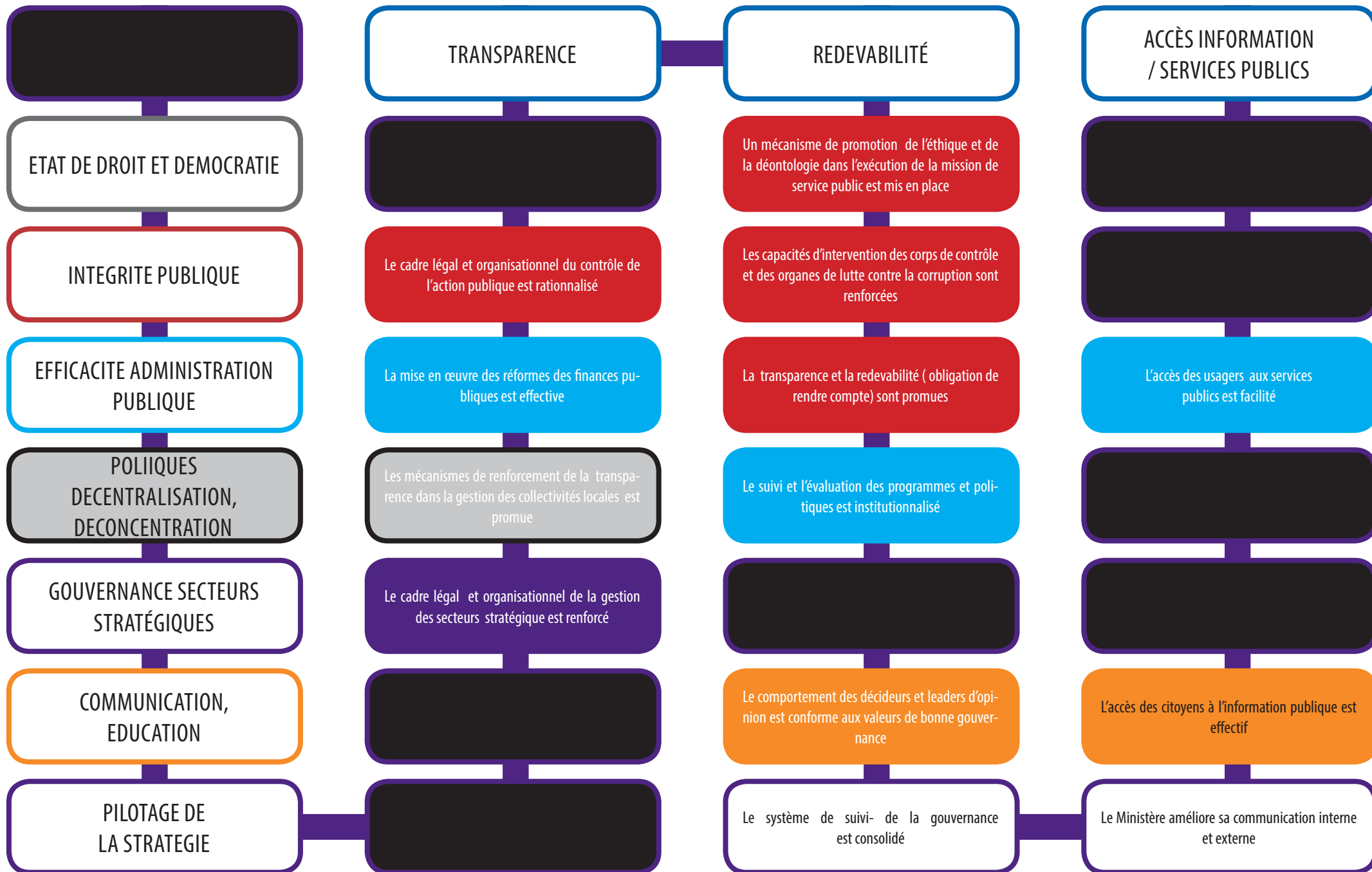
### ***La logique verticale : les axes stratégiques***

Elle obéit à une nécessité de ciblage des actions et des domaines de gouvernance. En tirant les leçons des expériences antérieures et dans un souci de tenir compte des exigences du contexte actuel, les axes stratégiques retenus sont relatifs aux domaines de gouvernance suivants : Promotion de l'Etat de droit et de la Démocratie, le Renforcement de l'Intégrité publique, l'efficacité de l'Administration publique, la Territorialisation de l'action publique, la gouvernance des secteurs stratégiques, la communication et le pilotage de la stratégie de gouvernance.

## **Les objectifs stratégiques**

L'ambition de faire du Sénégal un pays émergent implique une conduite saine des affaires publiques. La finalité de la stratégie est de contribuer à assurer une conduite de l'action publique selon les principes et valeurs de bonne gouvernance pour un développement économique et social durable. Tout en gardant à l'esprit les sept (7) principes fondamentaux de gouvernance énoncés, les objectifs stratégiques ci-dessous sont retenus sur la base des priorités en vue de lever les contraintes de bonne gouvernance :

- *Contribuer au renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie ;*
- *Renforcer le respect des règles d'intégrité publique ;*
- *Améliorer l'efficacité de l'Administration publique ;*
- *Appuyer la consolidation des politiques de décentralisation, de déconcentration et de développement territorial ;*
- *Améliorer la gouvernance dans des secteurs stratégiques ;*
- *Assurer aux décideurs et aux populations une meilleure appropriation des principes et valeurs de bonne gouvernance ;*
- *Renforcer les capacités de gestion et de pilotage de la stratégie*





## EFFICACITÉ

Un dispositif de mise en synergie et d'optimisation de l'utilisation des résultats est fonctionnel

Le processus de territorialisation de l'action publique est appuyé

Les ressources humaines des CL sont renforcées pour un service public local de qualité

Le comportement des citoyens est conforme aux valeurs de bonne gouvernance

Le Ministère développe des stratégie de partenariat pour soutenir le financement de la gouvernance

## EFFICIENCE

L'accessibilité de l'offre de service judiciaire est renforcée

L'organisation de l'Administration rationalisée

La communication à travers l'utilisation des TICs est promue au sein de l'administration

Les outils de pilotage et de performance dans les secteurs stratégiques, les agences, sociétés nationales sont renforcés

Les mécanismes de concertation et de dialogue social dans les secteurs stratégiques sont promus

Le Ministère développe des stratégie de partenariat pour soutenir le financement de la gouvernance

## RESPECT DES LOIS ET DE L'ÉTAT DE DROIT

Les réformes de consolidation de la séparation des pouvoirs sont adoptées et appliquées

Les engagements juridiques internationaux sont suivis et appliqués

Les acquis du processus électoral et la rationalisation de l'espace politique sont consolidés

l'intégration du genre dans les politiques publiques est renforcée

Les citoyens sont conscients de leurs droits et devoirs

## PARTICIPATION CITOYENNE

Les populations et les acteurs non étatiques sont davantage impliqués dans l'élaboration, le contrôle et l'évaluation des PP

Les capacités de l'institution parlementaire sont renforcées pour lui permettre de mieux assumer ses missions constitutionnelles

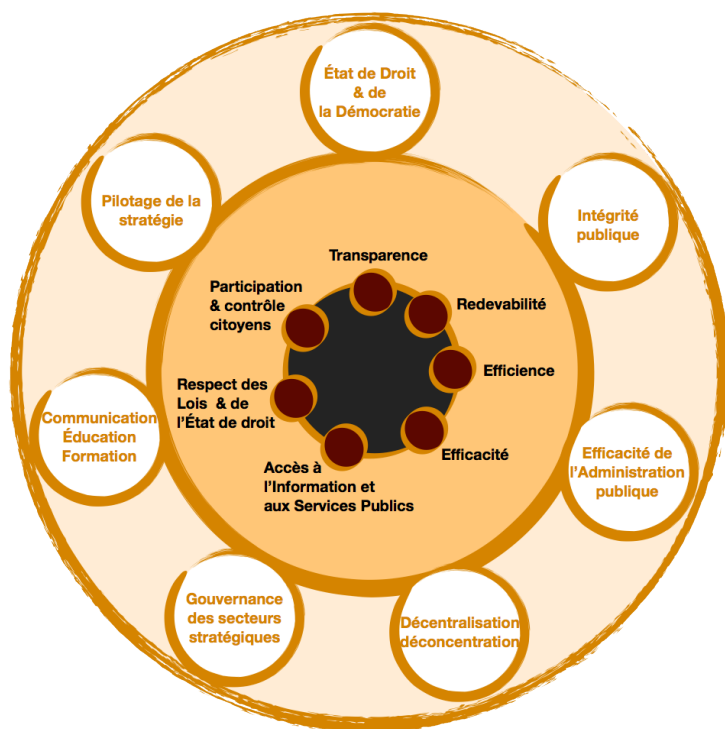
Les outils et les capacités de contrôle et participation citoyenne sont renforcés

les capacités en matière de prévention des conflits et de gestion inclusive des questions de paix et de sécurité sont renforcées

contrôlent l'action publique au niveau national et décentralisé



# LES AXES STRATÉGIQUES



## Le Problème central :

Persistance des pratiques de mauvaise gouvernance.

7 principes stratégiques

7 domaines d' action

*pour assurer une conduite de l' action publique selon les principes et valeurs de bonne gouvernance aux niveaux central, territorial et local*

*dans le but d'asseoir un développement économique & social durable*

## Axes stratégiques

Axe 1 :	RENFORCEMENT DE L'ETAT DE DROIT ET LA DEMOCRATIE
Axe 2 :	LE RESPECT DES REGLES D'INTEGRITE PUBLIQUE
Axe 3 :	RENFORCEMENT DE L'EFFICACITE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
Axe 4 :	CONSOLIDATION DES POLITIQUES DE DECENTRALISATION, DE DECONCENTRATION ET DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
Axe 5 :	LE RENFORCEMENT DE LA QUALITE DE LA GOUVERNANCE DANS LES SECTEURS STRATEGIQUES
Axe 6 :	COMMUNICATION, EDUCATION POUR UNE APPROPRIATION CITOYENNE
Axe7 :	LE RENFORCEMENT DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES DE PILOTAGE DE LA STRATEGIE



## AXE 1 - Renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie

Cet axe vise à soutenir les initiatives qui participent du renforcement de l'équilibre des pouvoirs à travers la consolidation des réformes institutionnelles garantissant l'indépendance de la justice ainsi que le renforcement de l'Institution parlementaire pour une meilleure prise en charge de ses missions constitutionnelles. Il s'agira, en outre, d'appuyer les mécanismes destinés à soutenir une application effective des engagements internationaux. De même, une attention particulière sera portée à la création des conditions d'un développement de l'expression et de la contribution citoyennes durant tout le processus de mise en œuvre des politiques publiques, surtout par le canal privilégié des acteurs non étatiques. Enfin, l'appui sera axé sur la consolidation des acquis démocratiques notamment du processus électoral ainsi que le soutien à la rationalisation de l'espace politique.

AXE 1.	
SOUS-AXES	MESURES
<p><b>Sous-axe 1 :</b> Le renforcement de la séparation des pouvoirs dans les textes et dans les pratiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la concertation nationale sur les réformes institutionnelles</li> <li>• Accompagner le processus d'appropriation des réformes constitutionnelles</li> <li>• Appuyer la mise en place d'un mécanisme de veille sur le respect de la constitution</li> <li>• Appuyer le renforcement des capacités des parlementaires en matière de formulation d'initiatives parlementaires</li> <li>• Instaurer les mécanismes de veille sur les libertés individuelles et collectives</li> <li>• Appuyer les réformes visant le renforcement de l'indépendance des magistrats.</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 2 :</b> Le suivi et l'application des engagements juridiques internationaux</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un mécanisme de suivi des engagements juridiques internationaux</li> <li>• Mener un plaidoyer pour la transposition des conventions internationales et communautaires dans le droit interne</li> <li>• Appuyer le renforcement des capacités des acteurs judiciaires et administratifs en matière d'application des engagements internationaux</li> <li>• Mener une campagne d'information sur les engagements internationaux du Sénégal</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 3 :</b> Le renforcement des capacités de l'institution parlementaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les compétences des commissions parlementaires</li> <li>• Appuyer le renforcement des capacités des parlementaires en finances publiques, contrôle de l'action gouvernementale, internalisation des directives de l'UEMOA,...</li> <li>• Appuyer l'animation des réseaux parlementaires sur des thématiques stratégiques (atteinte de OMD, lutte contre la corruption, ...)</li> <li>• Renforcer les capacités de l'administration parlementaire (ressources humaines stables, suffisantes et de qualité, structures et outils de gestion opérationnels)</li> <li>• Appuyer la mise en place d'un bureau d'analyse et d'évaluation prévisionnelle de l'impact des lois</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 4 :</b> La meilleure implication des populations et les acteurs non étatiques dans l'élaboration, le contrôle et l'évaluation des PP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les mécanismes de participation des ANE et des populations à l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des Politiques publiques et programmes de coopération</li> <li>• Appuyer le renforcement des capacités des ANE et des populations en matière de participation citoyenne, de prise en compte du genre, de contrôle de l'action publique et de suivi budgétaire</li> <li>• Appuyer le renforcement des capacités des ANE et des organisations de femmes en matière de suivi budgétaire en rapport avec le parlement et les élus locaux</li> <li>• Appuyer le suivi de la prise en compte des préoccupations des ANE dans les politiques publiques sectorielles</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 5 :</b> La rationalisation de l'espace politique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer l'institutionnalisation et le renforcement des mécanismes de concertation et de dialogue politique</li> <li>• Renforcer les capacités de la société civile en matière d'observation électorale</li> <li>• Appuyer la réflexion sur le cadre légal des organes de contrôle des élections</li> <li>• Appuyer le processus d'évaluation des élections et de revue du code électoral</li> <li>• Réaliser le diagnostic institutionnel et organisationnel des partis politiques</li> <li>• Appuyer l'établissement d'un cadre d'orientation stratégique de Bonne Gouvernance direct des partis politiques (critères de représentativité)</li> </ul>



## AXE 2 - Le respect des règles d'intégrité publique

Cet axe est destiné à contribuer à la concrétisation de la volonté politique clairement affichée de lutter contre l'impunité en général et la délinquance économique et financière en particulier. A ce titre, l'enjeu est d'achever et de rationaliser le cadre légal et organisationnel du contrôle de l'action publique. Par ailleurs, l'accent sera mis sur le renforcement des capacités d'intervention des organes de contrôle pour une répression effective des délits économiques et financiers, notamment le blanchiment de capitaux, les détournements de deniers publics, la corruption. Les efforts de mise en synergie des interventions de ces structures constituent une priorité ainsi que la mise en place d'un dispositif de suivi facilitant l'utilisation effective des résultats de ces organes.

La mise en place d'un cadre normatif et d'un mécanisme de veille sur l'éthique et la déontologie permettra, en outre de garantir l'adhésion aux valeurs de l'Administration publique notamment la loyauté, l'impartialité, l'intégrité, la neutralité.

AXE 2.	
SOUS-AXES	MESURES
<p><b>Sous-axe 1 :</b> La rationalisation du cadre légal et organisationnel du contrôle de l'action publique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer l'état des lieux sur le cadre légal et organisationnel du contrôle de la gestion publique et de la lutte contre la corruption</li> <li>• Appuyer l'achèvement du dispositif judiciaire de répression des délits financiers</li> <li>• Appuyer l'adoption d'une loi anti corruption</li> <li>• Définir un cadre d'intervention harmonisé des structures de contrôle et de la lutte contre la corruption</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 2 :</b> Le renforcement des capacités d'intervention des corps de contrôle et des organes de lutte contre la corruption</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la mise en œuvre d'un plan de renforcement des capacités des ressources humaines</li> <li>• Appuyer la production d'instruments de mesure et de suivi de corruption et des délits financiers</li> <li>• Appuyer l'amélioration des conditions de travail des structures de contrôle et de la lutte contre la corruption</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 3 :</b> La mise en place d'un mécanisme de promotion de l'éthique et de la déontologie dans l'exécution de la mission de service public</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer la charte de l'Éthique et de la Déontologie dans le service public</li> <li>• Appuyer la mise en place d'un mécanisme de veille (un conseil consultatif) sur l'Éthique et la Déontologie dans le service public</li> <li>• Mettre en œuvre un plan de formation des agents de l'administration sur l'éthique et la déontologie</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 4 :</b> La promotion de la culture de transparence et de redevabilité</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer le plaidoyer pour la culture de l'obligation de rendre compte</li> <li>• Appuyer la mise en place de mécanismes et d'instruments de promotion de la transparence et de la redevabilité (manuel de procédures, guides, gestion axée sur les résultats...) au sein des organismes publics Appuyer le contrôle interne</li> <li>• Appuyer la conception et la mise en place d'une Plateforme (informatique) de suivi et évaluation des politiques et programmes</li> <li>• Appuyer la mise en place d'une plateforme de collecte et de traitement de l'information visant la rationalisation de la commande publique</li> <li>• Renforcer le contrôle citoyen de promotion de la transparence et de la lutte contre la corruption</li> <li>• Mise en place d'un dispositif de suivi des indices d'infraction</li> <li>• Appuyer la société civile dans la promotion de la transparence et la lutte contre la corruption</li> </ul>
<p><b>Sous-axes 5 :</b> La mise en synergie et l'optimisation de l'utilisation des résultats du contrôle</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la concertation entre les organes de contrôle et de lutte contre la corruption</li> <li>• Appuyer l'élaboration et le suivi du plan annuel des recommandations issues des rapports de contrôle</li> </ul>



## AXE 3 - Renforcement de l'efficacité de l'Administration publique

Il s'agira d'appuyer la modernisation et la capacitation de l'Administration en engageant des réformes en profondeur, pour mieux répondre à la « forte aspiration au changement », à la demande de transparence, de simplicité et d'efficacité que lui adresse légitimement la société.

L'appui portera sur la restauration de la fonction planification et l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques et des projets et programmes dans le dispositif opérationnel de pilotage de l'économie avec une meilleure prise en charge de la dimension genre.

L'amélioration de la qualité de l'offre de services publics passera par le soutien à l'application des réformes des finances publiques, la rationalisation des structures administratives, la promotion d'une culture de l'administration électronique.

La diversification des dispositifs de facilitation de l'accès aux services offerts et à l'information des usagers citoyens et entreprises, constitue une priorité. Elle se réalisera à travers la dématérialisation des procédures administratives afin de réduire les coûts liés aux démarches administratives et de renforcer la transparence. Dans cette perspective, il s'agira de contribuer à surmonter les contraintes liées à la complexité des textes et des procédures juridictionnelles longues, lentes et coûteuses ainsi que celles d'ordre matériel et socioculturel qui empêchent certains citoyens de faire appel aux tribunaux.

AXE 3.	
SOUS-AXES	MESURES
<p>Sous-axe 1 : L'organisation de l'Administration publique rationalisée</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la mise en œuvre des recommandations issues de l'audit organisationnel de l'administration</li> <li>• Accompagner le processus d'évaluation des organismes publics (agences, sociétés nationales...)</li> <li>• Appuyer la réforme des entreprises publiques</li> <li>• Appuyer la systématisation et le suivi des contrats de performance</li> </ul>
<p>Sous-axe 2 : L'effectivité de la mise en œuvre des réformes économiques et des finances publiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer l'état des lieux des réformes économiques et des finances publiques</li> <li>• Appuyer la mise en œuvre des 6 directives de l'UEMOA</li> <li>• Appuyer la consolidation des réformes sur le climat des affaires</li> <li>• Renforcer les capacités des acteurs sur des thèmes en lien avec les réformes</li> <li>• Renforcer le dispositif de coordination, de suivi et de mise en œuvre des réformes économiques et financières</li> </ul>
<p>Sous-axe 3 : Le renforcement des mécanismes d'accès à l'offre de services judiciaires</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vulgariser l'offre de service judiciaire</li> <li>• Améliorer l'accès à l'information juridique par la transcription et la large diffusion en langues nationales de guides sur les lois et réglementations les plus usuelles (foncier, mariage, etc.)</li> <li>• Accompagner les mécanismes de décentralisation de l'offre de services judiciaires (service communal d'information et d'orientation judiciaire, ou un service forain (lors des loumas) d'information et d'orientation judiciaire, au niveau des communautés rurales).</li> <li>• Appuyer le parachèvement et la mise en œuvre de l'informatisation des services judiciaires (casier judiciaire, gestion du personnel et du matériel, dématérialisation des procédures judiciaires)</li> </ul>
<p>Sous-axe 4 : La facilitation de l'accès des usagers au service public</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accompagner la communication sur les innovations à l'intention des usagers</li> <li>• Appuyer les réformes de simplification des procédures administratives</li> <li>• Généraliser les services d'accueil et d'orientation des usagers dans les organismes publics</li> <li>• Appuyer les procédures en ligne</li> <li>• Standardiser et normaliser les formulaires administratifs</li> <li>• Appuyer la mise en place d'une plateforme intégrée d'outils de gestion pour l'Administration (gestion de courriers administratifs, gestion documentaire, ...)</li> <li>• Accompagner la mise en place de bornes interactives pour accéder aux démarches et téléprocédures</li> </ul>
<p>Sous-axe 5 : Le renforcement du dispositif de planification, de suivi et d'évaluation des politiques et programmes intégrant la dimension genre</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les capacités des acteurs en planification et évaluation des politiques publiques, GAR/CDMT/CDSMT/LPS/RDP</li> <li>• Appuyer l'opérationnalisation des cellules d'études et de planification des ministères</li> <li>• Accompagner la mise en place d'une politique et d'un dispositif institutionnel de suivi et d'évaluation des Politiques Publiques (SNDES, etc.) et des projets/programmes</li> <li>• Appuyer la DEEG</li> </ul>



## AXE 4 - Consolidation des politiques de décentralisation, de déconcentration et de développement territorial

L'approche territoriale du développement local n'a jusqu'ici été que très peu prise en compte dans la pensée de la décentralisation au Sénégal.

Dans l'optique d'asseoir des territoires viables, compétitifs et durables, il s'agira, conformément aux orientations de l'ACTE III de la décentralisation, d'accompagner et d'appuyer les réformes engagées par les autorités en vue de replacer le territoire au cœur du développement local. Il est unanimement admis qu'à cette échelle, les populations trouvent plus d'opportunités de participer activement à la gestion des affaires publiques. Dans ce processus, l'accent sera mis sur l'appui à la concertation et la participation, l'instauration la transparence dans la gestion des collectivités, la capacitation des populations pour l'exercice effectif du contrôle citoyen.

AXE 4.	
SOUS-AXES	MESURES
<b>Sous-axe 1 :</b> <b>Appui au processus de territorialisation de l'action publique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la réflexion, la concertation sur les réformes pour la territorialisation</li> <li>• Favoriser une appropriation des réformes par les différents acteurs</li> <li>• Appuyer la coordination et la concertation entre les acteurs de la décentralisation et de la déconcentration</li> <li>• Appuyer l'actualisation de la charte de la déconcentration</li> </ul>
<b>Sous-axe 2 :</b> <b>Le renforcement des capacités de contrôle et de participation citoyenne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la capitalisation et la dissémination des outils de participation et de contrôle citoyen de l'action publique locale</li> <li>• Appuyer l'institutionnalisation d'un mécanisme de contrôle citoyen de l'action publique locale</li> <li>• Appuyer l'Institutionnalisation des cadres d'expression citoyenne</li> </ul>
<b>Sous axe 3 :</b> <b>Le renforcement des capacités des ressources humaines des CL pour un service public local de qualité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer le renforcement des capacités techniques des élus et acteurs locaux</li> <li>• Appuyer la promotion de la fonction publique locale</li> </ul>
<b>Sous-axe 4 :</b> <b>Promotion des mécanismes de transparence dans la gestion des collectivités locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutionnaliser un mécanisme de suivi-évaluation des performances des CL</li> <li>• Appuyer la mise en place d'un dispositif d'information, de suivi et d'évaluation de l'exécution des budgets des collectivités locales</li> <li>• Appuyer la concertation sur les ressources des collectivités locales issues de l'Etat et des sociétés nationales</li> </ul>



## AXE 5 - Le renforcement de la qualité de la gouvernance des secteurs stratégiques

L'appui à la réforme de la gouvernance de secteurs stratégiques est un enjeu majeur pour le Sénégal dans sa marche vers l'émergence économique. Dans ce processus, l'intervention consistera à accompagner les réformes à trois niveaux : (i) les secteurs minier, foncier, environnemental, (ii) les secteurs sociaux (éducation et la santé), (iii) les sociétés nationales et les agences d'exécution. L'objectif est d'améliorer les cadres juridiques de ces secteurs et organismes publics, de promouvoir la performance par la promotion de nouveaux outils de gestion, et d'appuyer les mécanismes de concertation et de dialogue social. En outre, ce volet prend en charge les mécanismes de prévention des conflits et de gestion des questions de paix et de sécurité.

AXE 5.	
SOUS-AXES	MESURES
<p><b>Sous-axe 1 :</b> Le renforcement du cadre légal et organisationnel de la gestion des secteurs stratégiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la réalisation d'état des lieux du cadre légal dans des secteurs d'enjeu</li> <li>• Appuyer le plaidoyer pour l'internalisation des conventions internationales sur la transparence des secteurs stratégiques (Exemple : adhésion à l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE))</li> <li>• Accompagner la révision et l'application des textes dans les secteurs stratégiques</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 2 :</b> Les outils de pilotage et de performance sont renforcés</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réviser le cadre légal sur le mode de désignation des dirigeants des sociétés nationales et organismes publics</li> <li>• Elaborer des outils de gestion et de renforcement de la performance dans les secteurs stratégiques</li> <li>• Appuyer la généralisation et le suivi des contrats de performance</li> <li>• Instituer un système d'évaluation des organismes publics (agences, sociétés nationales...)</li> <li>• Appuyer la gouvernance des projets et programmes</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 3 :</b> Les mécanismes de concertation et de dialogue social dans les secteurs stratégiques sont promus</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etat des lieux du fonctionnement des cadres de concertation et de dialogue</li> <li>• Appuyer les cadres paritaires de dialogue social</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 4 :</b> Les capacités en matière de prévention des conflits et de gestion inclusive des questions de paix et de sécurité sont renforcées</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capitaliser les approches innovantes en matière de prévention et de gestion des conflits</li> <li>• Elaborer des modules de formation sur la prévention et la gestion des conflits</li> <li>• Organiser des ateliers de formation pour les dirigeants</li> <li>• Appuyer l'institutionnalisation des mécanismes de médiation et de dialogue</li> </ul>



## AXE 6 - Communication, éducation pour une appropriation citoyenne

Les défis de bonne gouvernance imposent des changements de comportements et de pratiques à la fois des personnes exerçant des charges publiques, des leaders et des citoyens. Sous ce rapport, l'appropriation des principes et valeurs de bonne gouvernance constitue un enjeu majeur pour consolider les bases structurelles de changements de comportements. Aussi, s'agira-t-il de développer une approche de communication, de sensibilisation et d'éducation apte à promouvoir des comportements d'acceptabilité de l'utilité économique et sociale des valeurs d'intégrité, de transparence et de participation. De même, le droit à l'information, un droit fondamental consacré par les textes internationaux et nationaux est une priorité. L'accès à l'information favorise la participation des citoyens aux décisions politiques, et donc renforce la démocratie participative.

AXE 6.	
SOUS-AXES	MESURES
<p><b>Sous-axe 1 :</b> La promotion des valeurs et pratiques de bonne gouvernance chez les décideurs et les leaders d'opinion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer une stratégie de communication et de plaidoyer</li> <li>• Former les formateurs sur les techniques et les outils de plaidoyer</li> <li>• Elaborer les outils et supports de plaidoyer</li> <li>• Renforcer les capacités des acteurs des médias à promouvoir les principes et buts de la BG</li> <li>• Organiser un forum annuel des parlementaires sur la bonne gouvernance</li> <li>• Sensibiliser les Directeurs des entreprises et établissements des ministères cibles pour l'intégration de modules sur la BG dans le renforcement de capacité de ses agents</li> <li>• Renforcer les capacités des acteurs de la société civile à promouvoir les principes et buts de la BG</li> <li>• Plaidoyer auprès des autorités académiques et scolaires afin qu'ils intègrent des modules sur la BG dans les programmes scolaires</li> <li>• Organiser les Oscars du manager public et de l'entreprise citoyenne</li> <li>• Organiser une campagne médias de promotion des valeurs de la bonne gouvernance</li> <li>• Sensibiliser les leaders religieux et coutumiers</li> <li>• Mise en place d'instruments de pilotage et de communication (observatoire, publications, édition, visites organisées de terrain...)</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 2 :</b> La promotion des valeurs et pratiques de bonne gouvernance auprès des populations</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Former des formateurs sur des techniques de mobilisation sociale et communication interpersonnelle pour la promotion de la bonne gouvernance</li> <li>• Former des formateurs et promoteurs de la bonne gouvernance sur les techniques de promotion des droits et devoirs du citoyen</li> <li>• Concevoir et éditer des supports et modules de sensibilisation sur la bonne gouvernance</li> <li>• Organiser des spots et émissions radios et télévisées avec les acteurs culturels sur la bonne gouvernance</li> <li>• Organiser une campagne de communication interpersonnelle pour la promotion des valeurs au niveau communautaire</li> <li>• Instituer une journée nationale de bonne gouvernance</li> <li>• Elaborer la charte du citoyen modèle</li> <li>• Organiser une campagne nationale de promotion des valeurs de la bonne gouvernance</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 3 :</b> L'effectivité de l'accès des citoyens à l'information publique</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mener le plaidoyer pour l'adoption d'une loi sur l'accès des citoyens à l'information</li> <li>• Appuyer la mise en place au niveau central et dans chaque département, au sein des entreprises et établissements publics, des dispositifs d'accès à l'information publique (CAIP)</li> <li>• Mettre en place un Numéro Vert pour la veille citoyenne sur la gouvernance</li> </ul>
<p><b>Sous-axe 4 :</b> L'utilisation des TICs dans la communication administrative est promue</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la généralisation des sites webs ministériels</li> <li>• Mettre en place de plateformes d'échanges entre l'administration et les administrés</li> <li>• Organiser des forums électroniques sur l'action gouvernementale</li> <li>• Appuyer la communication inter-administration</li> <li>• Appuyer la promotion des actes juridiques électroniques</li> </ul>





## AXE 7 - Le renforcement des capacités institutionnelles de pilotage de la stratégie

Le défi est de mettre en place un cadre institutionnel de pilotage et de coordination de la stratégie de bonne gouvernance. Outre la mobilisation des ressources humaines, matérielles et organisationnelles, la priorité sera accordée à la mise en place d'un dispositif de suivi et d'évaluation qui permet aux acteurs de suivre et d'analyser les résultats obtenus, tout au long de la mise en œuvre de la stratégie. Véritable instrument de production de l'information et du savoir, ce dispositif devra déboucher sur la production du rapport national sur la gouvernance. En outre, le plaidoyer autour du cadre stratégique sera renforcé pour son appropriation par les Autorités et d'engager les partenaires techniques et financiers dans la mobilisation des ressources.

Enfin, un appui sera apporté à l'amélioration des outils de communication interne et de celle en direction des décideurs et des citoyens pour une meilleure appropriation des principes et valeurs de bonne gouvernance ainsi qu'une meilleure visibilité pour le grand public.

AXE 7.	
SOUS-AXES	MESURES
Sous-axe 1 : Le dispositif organisationnel et les ressources humaines pour la conduite de la stratégie sont mis en place	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobiliser les ressources humaines</li> <li>• Définir un organigramme</li> </ul>
Sous-axe 2 : Le développement du partenariat pour un financement soutenu de la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finaliser la validation sociale de la politique</li> <li>• Lancer l'étude sur le financement de la gouvernance au Sénégal</li> <li>• Lancer le programme Gouvernance pour l'Atteinte des Objectifs du Millénaire</li> <li>• Partager la nouvelle stratégie avec les acteurs</li> <li>• Organiser la table ronde des Partenaires Techniques et Financiers sur la gouvernance</li> </ul>
Sous-axe 3: La consolidation du système de suivi- de la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer du tableau de bord des indicateurs de suivi de la gouvernance au Sénégal</li> <li>• Mettre en place un observatoire de la gouvernance</li> <li>• Appuyer le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP)</li> <li>• Produire le rapport annuel sur la gouvernance</li> </ul>
Sous-axe 4 : L'amélioration de la communication interne et externe du ministère	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appuyer la mise en place d'un dispositif de communication pour assurer une meilleure visibilité des innovations et réalisations du gouvernement</li> <li>• Appuyer la mise en place d'un portail unique d'accès à l'Administration en ligne</li> <li>• Elaborer un plan d'information, de communication et de sensibilisation pour la promotion de la bonne gouvernance</li> </ul>



# ORGANISATION DU MINISTERE

Les services rattachés au Cabinet sont :

- l'Inspection interne ;
- le Centre National d'Information et de Documentation ;
- la Cellule de passation des marchés ;
- le Service de Communication.

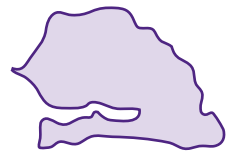
## La Direction de la Gouvernance institutionnelle (DGI)

Elle est chargée de :

- initier ou accompagner des réformes institutionnelles dans les secteurs public et parapublic et chez les collectivités locales, dans le sens de promouvoir la transparence, la redevabilité, l'efficacité et l'efficience dans la conduite de l'action publique;
- contribuer au renforcement des capacités à la décision et à l'exécution des programmes des Agents de l'Etat, des Collectivités locales et des autres organismes publics et parapublics ;
- mettre en place et accompagner des mécanismes de surveillance et de promotion de la gouvernance, incluant les acteurs de la société civile;
- développer un mécanisme propre à promouvoir la probité chez les agents publics et à lutter contre les pratiques de prévarication et de gaspillage.

*La Direction de la Gouvernance institutionnelle comprend :*

- *la Division des réformes institutionnelles ;*
- *la Division du renforcement des capacités ;*
- *la Division de l'intégrité publique.*



## La Direction de la Communication sociale et de l'Education à la Gouvernance (DCSEG)

est chargée de :

- concevoir et mettre en œuvre un plan de communication sociale pour développer la culture de bonne gouvernance, par le partage des valeurs de transparence, de redevabilité, d'efficacité et d'anti-corruption ;
- encourager, en association avec les artistes et les écrivains, la création d'œuvres culturelles, dans le sens de la promotion de la bonne gouvernance ;
- appuyer en rapport avec le Ministère de l'Education Nationale et celui de l'Enseignement Supérieur, l'introduction de programmes scolaires d'éducation à la gouvernance, outre, susciter la mise en place de formations et de diplômes dédiés à la gouvernance.
- renforcer l'éducation citoyenne, en collaboration avec le Service Civique National et les acteurs de la société civile, pour développer chez les populations, une culture de gestion vertueuse ;
- identifier, collecter et diffuser les bonnes pratiques de gouvernance aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé ;
- instituer un Prix du Président de la République, pour récompenser annuellement les organisations éthiques, publiques et privées qui se distinguent par la qualité de leur gouvernance.

*La Direction de la Communication Sociale et de l'Education à la Gouvernance comprend :*

- *le Division de la Communication Sociale ;*
- *la Division de l'Education à la Gouvernance ;*



## **La Cellule de Planification et de Coordination des Programmes de Gouvernance (CPCPG)** est chargée de :

- Participer à la définition de la stratégie et à l'élaboration des plans d'action de gouvernance sectorielle ;
- assurer la planification et l'exécution des projets et programmes sectoriels de gouvernance, notamment ceux mis en œuvre avec l'appui des partenaires au développement ;
- assurer le suivi et l'évaluation des programmes engagés ;
- coordonner l'élaboration du rapport annuel de Gouvernance.

*La Cellule de Planification et de Coordination des Programmes de Gouvernance est organisée autour de :*

- *une Division de la planification et de l'exécution ;*
- *une Division du Suivi et de l'évaluation ;*
- *un Observatoire de la Gouvernance.*
- *Le Coordonnateur de la Cellule de Planification et de Coordination des Programmes de Gouvernance a rang de Directeur National.*

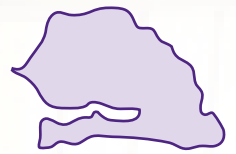
## **Le Service de l'Administration générale et de l'Équipement (SAGE) est chargé,**

en relation avec les autres services :

- de la préparation du projet de budget du Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance, notamment de la coordination et de la centralisation des propositions de demandes de crédits émanant des différents services et de leur présentation au ministère chargé des finances et du budget ;
- de l'exécution des budgets du ministère ;
- de la gestion des matériels, mobiliers et immeubles des services centraux ainsi que du parc automobile ;
- de la gestion du personnel ;
- du traitement des données statistiques.

*Le Service de l'Administration Générale et de l'Équipement (SAGE) est composée de :*

- *du Bureau des Ressources humaines ;*
- *du Bureau des engagements et du suivi de l'exécution du budget ;*
- *du Bureau des commandes et de la comptabilité matière.*



## Cellules Régionales de Gouvernance

Pour mieux jouer son rôle d'opérateur public principal en matière de gouvernance vertueuse, de promotion de l'éducation à la gouvernance, d'incitation et d'appui à la culture de transparence, d'efficacité et de redevabilité, le Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance va procéder à son déploiement géographique et stratégique. Dans ce processus, eu égard à la transversalité de son action et d'un besoin d'un mail-

lage du territoire, le département compte sur la mise en place de Cellules Régionales de Gouvernance (structures collégiales au niveau local), pour en faire des opérateurs auprès de la base.

La Cellule conduit toutes les activités d'impulsion, d'appui, d'incitation, d'appropriation, d'éducation et de contrôle, ayant trait à la promotion de la Bonne Gouvernance, à travers la recherche de l'efficacité, de l'efficience et de la transparence.

Ces missions s'effectuent notamment, en tenant compte des principes directeurs de

participation citoyenne et de redevabilité dans la gestion des affaires publiques.

La Cellule peut être saisie par tout citoyen, groupe de citoyens, organisations publiques ou privées, de tous sujets se rapportant à la bonne conduite de l'action publique locale. Elle peut aussi se saisir et débattre de tous sujets en rapport avec ses missions.





# CADRE LOGIQUE DE LA STRATÉGIE

RÉSULTATS	INDICATEURS	SOURCES DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES/RISQUES
Impact intermédiaire : L'action publique est menée selon les principes et valeurs de bonne gouvernance aux niveaux central, territorial et local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indice de corruption</li> <li>• .Indice de développement humain</li> <li>• .Pourcentage de Ministères et de collectivités locales appliquant effectivement les principes de bonne gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports des différents programmes de gouvernance</li> <li>• Rapports des organes de suivi des conventions relatives à la gouvernance signées par le Sénégal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : Constance de volonté des pouvoirs publics en faveur d'une gouvernance vertueuse</li> <li>• R : Résistances administratives et culturelles</li> </ul>
Effet 1 : L'Etat de droit et la démocratie sont consolidés et renforcés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evolution du contentieux entre l'Etat et le citoyen</li> <li>• Respect du calendrier électoral</li> <li>• Degré d'indépendance judiciaire</li> <li>• Niveau de participation des ANE et citoyens dans les PP</li> <li>• Niveau de respect des droits et libertés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bulletins arrêts cour suprême</li> <li>• Rapport d'activités du Ministère de l'intérieur</li> <li>• Rapport comité sénégalais des DH</li> <li>• Rapports organisations DDH</li> <li>• Rapport Etat Sénégal devant Conseil DDH Nations Unies et Commission Africaine</li> <li>• Décisions Cour Justice CEDEAO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : volonté politique, climat politique favorable, bonne gouvernance des ressources</li> <li>• R : environnement sécuritaire régional, pauvreté et chômage des jeunes, absence de ressources suffisantes</li> </ul>
Produit 1.1. Les réformes de consolidation de la séparation des pouvoirs sont adoptées et appliquées	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation du nombre d'initiatives parlementaires d'intérêt public (propositions de lois, commissions d'enquête, amendements),</li> <li>• Réformes régissant la séparation des pouvoirs</li> <li>• Augmentation de la proportion de l'ordre du jour réservée à l'initiative parlementaire</li> <li>• Augmentation de l'autonomie budgétaire du pouvoir judiciaire</li> <li>• Degré de respect du principe de l'inamovibilité des magistrats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Journal officiel, site officiel du gouvernement</li> <li>• Editions juridiques</li> <li>• Médias</li> <li>• Journal des débats de l'AN</li> <li>• Ordres du Jour sessions plénières AN -Rapports AN,</li> <li>• Rapport commission budgétaire assemblée</li> <li>• Délibérations du Conseil Supérieur de la Magistrature,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : Volonté politique</li> <li>• R : • Pesanteurs socioculturelles : rapport au pouvoir (suprématie juridique et culturelle de l'exécutif sur les autres pouvoirs)</li> <li>• Réformes constitutionnelles limitées et non inclusives.</li> <li>• Instabilité et précarité du mandat du président de l'Assemblée Nationale</li> </ul>
Produit 1.2 : les engagements juridiques internationaux sont suivis et appliqués	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficacité du mécanisme de suivi des engagements juridiques internationaux</li> <li>• Niveau de diligence dans la ratification, la mise en œuvre des engagements juridiques internationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recueil des accords internationaux ;</li> <li>• Rapports des organes de veille régionaux et internationaux</li> <li>• Rapport EPU</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : • Volonté politique</li> <li>• Suivi effectif des engagements juridiques internationaux</li> <li>• R : Non respect des délais de dépôt des rapports adressés aux organes des traités</li> </ul>
Produit 1.3 : Les capacités de l'institution parlementaire sont renforcées pour lui permettre de mieux assumer ses missions constitutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de sessions de formation des députés et personnels de l'administration parlementaire</li> <li>• Nombre de textes révisés renforçant le statut du député</li> <li>• Nombre d'initiatives parlementaires</li> <li>• Niveau de qualification et de performance de l'administration parlementaire</li> <li>• Nombre d'assistants parlementaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports des commissions,</li> <li>• Journal des débats</li> <li>• Site de l'AN</li> <li>• Organigramme de l'administration parlementaire, rapports de contrôle et d'audit, textes révisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : Volonté politique pour la séparation et l'équilibre des pouvoirs</li> <li>• R : • Analphabétisme, illettrisme, majorité mécanique</li> <li>• Instabilité du mandat du président de l'AN (1 an)</li> <li>• Pressions exercées sur les députés pour influencer leurs votes</li> </ul>
Produit 1.4 : les populations et les acteurs non étatiques sont davantage impliqués dans l'élaboration, le contrôle et l'évaluation des PP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanismes institutionnels de participation des ANE</li> <li>• Qualité de la gouvernance interne des ANE – reddition des comptes</li> <li>• Capacités des ANE à participer aux PP</li> <li>• Nombre de consultations citoyennes</li> <li>• Nombre de contributions écrites de qualité des ANE aux PP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports d'évaluation des élections (CENA, ministère, ANE, CNRA,)</li> <li>• Décisions de justice</li> <li>• Comptes des partis politiques</li> <li>• Rapports d'activités ministère de l'intérieur</li> <li>• Statuts des partis</li> <li>• PV et Actes des partis</li> <li>• Textes législatifs et réglementaires sur les partis politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : • Volonté politique</li> <li>• Engagement et capacités des citoyen(ne)s</li> <li>• R : • Utilisation des ANE comme Faire-valoir</li> <li>• Utilisation des populations comme faire-valoir par les ANE</li> </ul>
Produit 1.5. Les acquis du processus électoral et la rationalisation de l'espace politique sont consolidés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau du consensus sur les questions liées au processus électoral</li> <li>• Niveau de rationalisation des candidatures aux élections</li> <li>• Taux de participation électorale</li> <li>• Nombre de partis politiques</li> <li>• Modalités de financement des partis politiques</li> <li>• Niveau de participation des partis aux élections</li> <li>• Qualité de la gouvernance interne des partis</li> <li>• Législation sur les partis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports d'évaluation des élections (CENA, ministère, ANE, CNRA,)</li> <li>• Décisions de justice</li> <li>• Comptes des partis politiques</li> <li>• Rapports d'activités ministère de l'intérieur</li> <li>• Statuts des partis</li> <li>• PV et Actes des partis</li> <li>• Textes législatifs et réglementaires sur les partis politiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : • Adoption d'un code régissant les partis</li> <li>• Volonté des partis politiques</li> <li>• Financement public direct des partis politiques</li> <li>• R : • Résistance des partis politiques aux réformes</li> <li>• Inflation continue des partis politiques</li> <li>• Inertie du Ministère de l'intérieur sur le contrôle des partis</li> </ul>



RÉSULTATS	INDICATEURS	SOURCES DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES/RISQUES
Effet 2 : Le respect des règles d'intégrité publique est effectif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de cas d'infractions financière</li> <li>• Nombre d'initiatives prises et appliquées pour restaurer la déontologie dans l'administration et l'orthodoxie financière</li> <li>• Indice national de perception de la corruption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports du Ministère et autres rapports alternatifs (Transparency, Mo Ibrahim, Afro baromètre...)</li> <li>• Rapport des corps de contrôle</li> <li>• Rapports de la cour des comptes</li> <li>• Décisions rendues par les juridictions compétentes en matière d'infractions financières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : Volonté politique et indifférence aux résistances</li> <li>• R : Non diffusion et Non valorisation des publications</li> </ul>
Produit 2.1. Le cadre légal et organisationnel du contrôle de l'action publique est rationalisé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau de mise en place des juridictions compétentes en matière de délits économiques et financiers</li> <li>• Loi anti corruption adoptée et appliquée</li> <li>• Mis à jour du code pénal et du code de procédure pénale vis-à-vis des instruments juridiques internationaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Journal officiel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : Volonté politique</li> <li>• R : Lenteurs administratives</li> </ul>
Produit 2.2. Les capacités d'intervention des corps de contrôle et des organes de lutte contre la corruption sont renforcées	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilité du plan d'un formation des agents des corps de contrôle</li> <li>• Nombre d'acteurs formés</li> <li>• Evolution du budget des corps de contrôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports d'exécution du plan de formation</li> <li>• Loi de finance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : Volonté politique</li> <li>• R :</li> <li>• Moyens financiers insuffisants de l'Etat</li> <li>• Lenteurs dans la mise en œuvre des acquis de la formation</li> </ul>
Produit 2.3. Un mécanisme de promotion de l'éthique et de la déontologie dans l'exécution de la mission de service public est mis en place	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoption et mise en œuvre d'un plan de formation des cadres de l'administration en éthique et déontologie</li> <li>• Niveau de vulgarisation des règles d'éthique et de déontologie au sein de l'administration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport de mise en œuvre du plan de formation</li> <li>• Rapport des activités de vulgarisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : Volonté politique</li> <li>• R :</li> <li>• Moyens financiers insuffisants de l'Etat</li> <li>• Lenteurs des changements dans le comportement des agents</li> </ul>
Produit 2.4. La transparence et la redevabilité sont promues	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niveau de vulgarisation des règles de transparence et de redevabilité</li> <li>• Nombre de ministères appliquant les règles de transparence et de redevabilité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revues annuelles SNDES</li> <li>• Rapports d'exécution des programmes des ministères</li> <li>• Rapports des ANE</li> </ul>	
Produit 2.5. Un dispositif de mise en synergie et d'optimisation de l'utilisation des résultats est fonctionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place d'un dispositif de collaboration entre les corps de contrôle et les juridictions compétentes en matière d'intégrité publique</li> <li>• Niveau d'application des recommandations des cors de contrôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Textes relatifs aux corps de contrôle</li> <li>• Organigramme du Ministère de la Justice</li> <li>• Rapports du Ministère de la Justice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• H : Volonté politique</li> <li>• R :</li> <li>• Conservatisme des corps de contrôle</li> <li>• Calculs partisans</li> </ul>



# CADRE LOGIQUE DE LA STRATÉGIE

RÉSULTATS	INDICATEURS	SOURCES DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES/RISQUES
Effet 3. L'efficacité de l'administration publique est améliorée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de satisfaction des usagers du service public</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquêtes (ANSD, Cabinet privé)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Volonté publique, disponibilité des ressources, engagement des acteurs</li> </ul>
Produit 3.1. L'organisation de l'Administration est rationalisée La mise en œuvre des réformes des finances publiques est effective	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de structures ne respectant pas les normes de création et de gestion</li> <li>Pourcentage de ministères sous CDSMT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport annuel sur la gouvernance</li> <li>Rapport des corps de contrôle</li> <li>Rapport DREAT, MPBG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H: Volonté politique</li> <li>R: Clientelisme politique</li> </ul>
Produit 3.2. La mise en œuvre des réformes économiques et financières est renforcée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pourcentage des mesures de réformes budgétaires et financières appliquées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports PCRBF/MEF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H :</li> <li>Volonté politique,</li> <li>Disponibilité des Ressources</li> <li>R : Manque d'information des acteurs</li> </ul>
Produit 3.3. Les mécanismes d'accès à l'offre de services judiciaires sont renforcés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Achèvement des réformes engagées</li> <li>Taux de satisfaction des justiciables sur l'offre des services judiciaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquêtes</li> <li>Rapports ANSD</li> <li>Rapports Ministère de la justice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R : Manque de ressources, lenteurs dans la mise en œuvre des réformes</li> </ul>
Produit 3.4. L'accès des usagers aux services publics est facilité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de bureau d'accueil</li> <li>Durée moyenne d'obtention d'un document administratif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquêtes</li> <li>ANSD, DREAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Volonté politique</li> <li>R :</li> <li>Mauvaise organisation de l'administration</li> <li>Manque de moyen logistiques</li> <li>Lenteur dans la mise en place de l'administration numérique</li> </ul>
Produit 3.5. L'institutionnalisation de la planification, du suivi et de l'évaluation des politiques publique intégrant le genre est renforcé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de structures ayant exécuté un cadre de mesure de la performance (CDS-MT, Contrat de performance, ...)</li> <li>Pourcentage de Programmes nationaux correctement suivi et évalués en intégrant le genre</li> <li>Nombre de programmes et politiques ayant intégré l'approche genre dans leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport DREAT</li> <li>Rapports de performance</li> <li>Ministères, Corps de contrôle, MEF</li> <li>Audits genre</li> <li>Rapports de la DEEG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Volonté politique</li> <li>R :</li> <li>Manque d'engagement des acteurs,</li> <li>Absence d'un dispositif législatif et institutionnel</li> <li>Faible capacité des acteurs pour l'application du genre</li> </ul>





RÉSULTATS	INDICATEURS	SOURCES DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES/RISQUES
Effet 4 : Les politiques de décentralisation, de déconcentration et de développement territorial sont consolidés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoption d'un projet de réforme</li> <li>Mise en œuvre de la réforme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports de validation de l'Acte III</li> <li>Rapports de suivi de la réforme</li> <li>Rapport du CNDCL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Constance de la volonté politique en faveur de l'acte III annoncé</li> <li>R : Lenteurs dans l'application des décisions de réforme</li> </ul>
Produit 4.1. Le processus de territorialisation de l'action publique est appuyé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoption de textes révisant le code des CL</li> <li>Adoption d'un dispositif de formation et de communication sur le développement durable des territoires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Journal officiel</li> <li>Rapport du CNDCL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Volonté des différentes catégories d'acteurs</li> </ul>
Produit 4.2. Les capacités de contrôle et de participation des citoyens sont renforcées	<ul style="list-style-type: none"> <li>Taux de présence des citoyens aux réunions des conseils</li> <li>Nombre de cadres de concertation élus/populations fonctionnels</li> <li>Nombre de structures de veille citoyenne créées</li> <li>Taux de participation aux élections locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PV des réunions des conseils</li> <li>Rapports CRD ; CDD, CLD</li> <li>Rapport d'activités ANE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Effectivité du droit des citoyens à l'information</li> <li>R : Manque d'intérêt des citoyens pour les affaires politiques</li> </ul>
Produit 4.3. Les ressources humaines des CL sont renforcées pour un service public local de qualité	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoption et mise en œuvre du statut de la fonction publique locale</li> <li>Adoption et mise en œuvre du statut de l' élu local</li> <li>Niveau de satisfaction des usagers locaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Textes législatifs et réglementaires</li> <li>Rapports d'enquêtes de satisfaction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H :</li> <li>La poursuite de la politique d'autonomisation des CL</li> <li>L'exploitation effective des résultats des enquêtes</li> </ul>
Produit 4.4. Les mécanismes de transparence dans la gestion des collectivités locales sont promus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pourcentage des collectivités locales qui délibèrent sur le compte administratif</li> <li>Pourcentage des collectivités organisant le débat sur les orientations budgétaires</li> <li>Pourcentage des collectivités locales appliquant le budget participatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport du CNDL</li> <li>Rapport des ANE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Contrôle effectif du représentant de l'Etat sur l'effectivité des règles de transparence prévues par la loi</li> <li>R : Faibles capacités de contrôle citoyen</li> </ul>



# CADRE LOGIQUE DE LA STRATÉGIE

RÉSULTATS	INDICATEURS	SOURCES DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES/RISQUES
Effet 5 : La qualité de la gouvernance dans les secteurs stratégiques est améliorée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niveau de satisfaction des acteurs (citoyens, entreprises, administrations, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports d'évaluation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Volonté politique,</li> <li>H : Manque de ressources (humaines et financières)</li> </ul>
Produit 5.1. Le cadre légal et organisationnel de la gestion des secteurs stratégiques est renforcé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Textes révisés</li> <li>Adoption et application de critères de performance</li> <li>Nombre de dirigeants désignés selon les principes de compétition dans les secteurs à forte valeur ajoutée &amp; économique</li> <li>Niveau d'application des réformes dans les secteurs à problèmes (éducation, foncier, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Journal officiel</li> <li>Rapports d'évaluation des programmes des secteurs stratégiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Consensus préalables</li> </ul>
Produit 5.2. Les outils de pilotage et de performance sont renforcés	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre d'outils de performance produits et appliqués dans les secteurs stratégiques (Mines, énergie, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports d'activités des directions et ministères concernés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Disponibilité de ressources</li> </ul>
Produit 5.3. Les mécanismes de concertation et de dialogue social dans les secteurs stratégiques sont promus	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fonctionnalité des mécanismes de concertation entre l'Etat, le secteur privé et les ANE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquêtes auprès des ANE</li> <li>Rapport d'activités des cadres de concertation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H :</li> <li>Adhésion des parties prenantes</li> <li>Qualité de la représentation</li> </ul>
Produit 5.4. Les capacités en matière de prévention des conflits et de gestion inclusive des questions de paix et de sécurité sont renforcées	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de cadre formés en gestion de la paix et de la sécurité</li> <li>Nombre de services publics stratégiques appliquant les principes de paix et de sécurité</li> <li>Nombre de mécanismes de prévention et de gestion des conflits dans les secteurs sociaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports des programmes des ministères</li> <li>Revue des programmes sectoriels</li> <li>Revue SODES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Bonne foi des acteurs impliqués</li> </ul>



RÉSULTATS	INDICATEURS	SOURCES DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES/RISQUES
Effet 6 : Les décideurs et les populations s'approprient les principes et valeurs de la bonne gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niveau de connaissance des principes de bonne gouvernance</li> <li>Nombre d'interpellations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquête quantitative et qualitative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Bonne collaboration entre décideurs et ANE</li> <li>R :</li> <li>Résistances socioculturelles</li> <li>Manque de volonté politique</li> </ul>
Produit 6.1. Le comportement des décideurs et leaders d'opinion est conforme aux valeurs de bonne gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niveau de mise en œuvre des réformes en faveur de la mise en œuvre des principes de bonne gouvernance</li> <li>Niveau d'application des lois</li> <li>Elaboration et adoption d'une charte de la bonne gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquête</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R :</li> <li>Manque de volonté politique</li> <li>Manque de volonté de l'administration</li> </ul>
Produit 6.2. Le comportement des citoyens est conforme aux valeurs de bonne gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niveau de connaissance et d'appropriation des principes et valeurs de bonne gouvernance</li> <li>Nombre d'initiatives phares prises par les ANE en faveur de la bonne gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquêtes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R : Résistances socio-culturelles</li> </ul>
Produit 6.3. L'accès des citoyens à l'information publique est effectif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Services administratifs d'accueil, d'orientation et d'information fonctionnels</li> <li>Accessibilité de sites web au sein des services administratifs</li> <li>Publication des rapports des organes de contrôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre et qualité des initiatives prises par l'Etat pour informer le citoyen</li> <li>Enquête de satisfaction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>R : Faiblesse des moyens</li> </ul>
Produit 6.4. L'utilisation des TIC dans l'administration est promue	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de structures ayant un système d'information fonctionnelle</li> <li>Niveau d'utilisation de l'intranet au sein de l'administration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enquête</li> <li>Rapports ADIE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Volonté politique, manque de synergie dans les initiatives,</li> <li>R : Résistances aux changements</li> </ul>



# CADRE LOGIQUE DE LA STRATÉGIE

RÉSULTATS	INDICATEURS	SOURCES DE VÉRIFICATION	HYPOTHÈSES/RISQUES
Effet 7 : Les capacités de gestion et de pilotage de la stratégie sont renforcées			
Produit 7.1. Le dispositif organisationnel et les ressources humaines pour la conduite de la stratégie sont mis en place	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence d'un organigramme conforme aux norme d'organisation et de fonctionnement des structures administratives</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Consensus préalables</li> </ul>
Produit 7.2. Le Ministère développe des stratégie de partenariat pour soutenir le financement de la gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evolution du financement</li> <li>Evolution du nombre de partenaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapports annuels sur la gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Disponibilité de ressources</li> </ul>
Produit 7.3. Le système de suivi- de la gouvernance est consolidé	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existence d'un</li> <li>Le nombre de rapport annuel sur la gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documentation du ministère</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>H : Bonne foi des acteurs impliqués</li> </ul>
Produit 7.4. Le Ministère améliore sa communication interne et externe	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le niveau d'exécution du plan de communication</li> <li>Le nombre d'initiatives de communication pour la promotion de la bonne gouvernance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rapport Direction de la Communication</li> <li>Rapports d'enquête</li> </ul>	



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

**RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL**

Un Peuple - Un But - Une Foi

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

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

*Juillet 2013*

**© Inspection générale d'État (IGE), 2013**

**ISSN 2337-1722**



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

# Table des matières

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

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



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



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

## SIGLES ET ABRÉVIATIONS

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

## Liste des encadrés et des tableaux

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

## MOT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU SÉNÉGAL (VGS)



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

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

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

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

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

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

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



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


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

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

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

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

**Le Vérificateur général du Sénégal**



**Madame Nfady Ngom Keita**



## INTRODUCTION

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

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

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

#### 1- La gouvernance, nouveau fondement des politiques publiques

##### A- Genèse du concept

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

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

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

**Encadré n°1****Commentaire des 10 commandements  
du Consensus de Washington de John Williamson****Extrait de**

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

**1. la discipline budgétaire :** considérant que le déficit public est source d'inflation et de déficits extérieurs, l'austérité budgétaire vise à désendetter l'État, mais aussi à maintenir et à améliorer le pouvoir d'achat, essentiellement des catégories de la population les plus défavorisées ;

**2. la redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques :** les subventions à l'économie, à l'emploi, aux entreprises doivent se substituer aux aides directes finançant la santé, l'éducation et la construction d'infrastructures ;

**3. la réforme fiscale :** pour contrer l'évasion fiscale et la montée de l'économie informelle, mais aussi pour améliorer les finances de l'État et donner un nouveau souffle à l'économie, le gouvernement doit poursuivre un double objectif : élargir l'assiette fiscale et baisser les taux d'imposition marginaux ;

**4. la libéralisation des taux d'intérêt :** le marché doit fixer les taux d'intérêt, mais l'État doit veiller à ce que ceux-ci soient positifs et modérés afin qu'ils soient attractifs aux yeux des investisseurs internationaux, lesquels peuvent ainsi contribuer au financement du développement ;

**5. des taux de change compétitifs :** l'objectif est de favoriser les exportations ; la dépréciation monétaire contrôlée doit œuvrer dans ce sens, tout en évitant un dérapage inflationniste dû à des taux de change trop faibles ;

**6. la libéralisation du commerce :** la promotion des exportations ne pouvant se faire sans la libéralisation des échanges commerciaux, il est impératif de limiter ou même de supprimer les barrières tarifaires et non tarifaires ;

**7. la libéralisation des investissements directs en provenance de l'extérieur :** dans un premier temps, les investissements étrangers doivent ne subir aucune entrave ; ensuite, les institutions financières internationales imposent la libéralisation des mouvements de toutes sortes de capitaux, ce qui, dans le passé, a donné lieu à des crises financières importantes tout au long des années 1990 ;

**8. la privatisation :** il s'agit d'abord de réduire le déficit public, de contenir l'interventionnisme étatique, mais aussi de rendre, par une gestion plus appropriée, les entreprises plus compétitives (sur les marchés libéralisés) ; les privatisations reçoivent, à ce titre, un large consensus des experts de Washington ;

**9. la déréglementation :** la contestabilité des marchés, par l'élimination des barrières à l'entrée et à la sortie des marchés et le soutien de la libre entreprise, doit être appliquée sur une large échelle ; le succès supposé de cette politique aux États-Unis (années Reagan) doit inspirer tous les gouvernements ;

**10. les droits de propriété :** le renforcement des droits de propriété favorise l'initiative individuelle et permet au secteur informel d'obtenir des titres de propriété à des coûts acceptables.



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

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

## ***B. Évolution du concept***

### ***1) Un concept éclaté***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **B. Gouvernance et leadership**

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

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

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

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

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

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

### **A- Fondements juridiques**

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



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

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

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

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

**Cette réglementation appelle deux observations.**

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

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

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

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

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

## **B. Justification**

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





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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

### **C. Enjeux et types d'approche**

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



d'entités d'importance stratégique pour l'État ;

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



## Plan du Rapport

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

- la gouvernance administrative
- la gouvernance économique et financière



# Première <sup>1</sup> partie

## GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

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

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

**- Gouvernance des missions de service public**

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

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

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

**- Gouvernance des biens de l'Administration**

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



## Titre 1

# GOVERNANCE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

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

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

## Chapitre 1

### Postes diplomatiques et consulaires

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

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

Trois principales questions juridiques sont concernées :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*au Président de la République :*

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

*et au Ministre des Affaires étrangères :*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trois problèmes récurrents sont relevés :

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

### A. Conditions d'installation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Chapitre 2

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

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

#### I- Constats

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## II- Recommandations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- de réduire l'effectif du personnel recruté localement (chauffeurs, mécaniciens, étudiants, guides, etc. de 50 à 33 personnes) dont vingt-trois (23) chauffeurs et mécaniciens et dix (10) guides ;

- d'interdire ou de rationaliser le recrutement des auxiliaires : à ce sujet, il a été proposé que pour ce qui concerne le personnel d'appoint appelé couramment « membres auxiliaires de l'encadrement », leur nombre soit ramené de cent quatre-vingts (180) à cent dix (110) dont quatre-vingts (80) désignés par le Commissariat au Pèlerinage et trente (30) désignés par l'Administration ;

- d'éviter le cumul des fonctions d'administrateur des crédits et de gestionnaire de l'avance à régulariser : ainsi, depuis 2004, le gestionnaire de l'avance à régulariser est un comptable nommé par le Ministre de l'Économie et des Finances, différent de l'Administrateur des crédits désigné par le Ministre des Affaires étrangères.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Titre 2

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

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

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

## Chapitre 1

### Universités et structures rattachées ou assimilées

#### I- Constats

##### A. Universités

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les dysfonctionnements graves observés dans les universités révèlent des problématiques plus profondes au niveau académique et du management, lourdes de menaces pour l'avenir de ces établissements.

Il s'agit notamment :

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

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

## II- Recommandations

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

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

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

Deux pistes pourraient être privilégiées dans l'immédiat.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Chapitre 2

### Établissements publics de santé (EPS)

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

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

Finalement, cette réglementation distingue trois catégories d'établissements :

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

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

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

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

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

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

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

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

## II- Constats

### A. Problématique de la masse salariale

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

Tableau n° 1

EPS	Ressources propres recouvrées (RP)	Ressources totales (RP + Subventions)	Masse salariale (Francs)	Salaires / RP (%)	Salaires/ Ress. tot (%)
Tambacounda	197 486 629	974 408 710	42 0899 485	213,12	43,19
Ziguinchor	389 099 925	674 335 991	42 4985 204	109,22	63,02
Ndioum	129 954 960	554 964 447	207 001 959	159,28	37,30
Fann	138 339 889	2 441 202 838	1 060 747 920	674,42	43,45
Abass Ndao	404 082 590	1874 885 619	93 777 9940	232,07	50,01
Ourossogui	224 687 760	693 520 637	33 466 4529	148,94	48,25
Touba	554 469 175	1 105 702 660	67 886 6852	122,43	61,36
Thiaroye	198 060 660	643 748 939	234 777 017	118,53	36,47
Louga	217 200 840	805 528 059	410 275 812	188,89	50,93
Saint-Louis	695 492 105	1 528 976 566	750 393 702	107,89	49,07
Diourbel	197 955 315	674 911 055	446 092 751	225,35	66,09
Thiès	653 725 422	1 722 119 369	758 229 063	115,98	44,02
A. Le Dantec	2 332 991 787	4 896 991 179	1 907 547 635	81,76	38,95

### Masse salariale des EPS

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

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

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

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

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

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

Tableau n° 2

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

**Dettes et créances des EPS**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **III- Recommandations**

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

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

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

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

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

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

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

## Chapitre 3

### Agences publiques

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

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

#### I- Constats

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

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

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

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



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

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

#### Encadré n° 4

##### Constats des dysfonctionnements des Agences

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

## II- Propositions et recommandations

### A. Propositions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **B. Recommandations :**

1) appliquer la réglementation sur les agences et faire fonctionner la Commission d'évaluation ;

2) gérer les fonds publics alloués aux agences à partir d'un compte de dépôt ouvert au trésor public avec des procédures souples, mais transparentes ;

3) envisager la mise en œuvre de la responsabilité pénale des dirigeants, des agences, dans le cadre de la loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine que l'IGE a proposée ;

4) mettre en place un dispositif de management des risques et de contrôle interne ;

5) réglementer le système de rémunération des agences en se fondant sur leur classification ;

6) interdire les appuis institutionnels au profit des départements qui assurent la tutelle ;

7) veiller à l'existence d'un contrat de performance avec des indicateurs ;

8) veiller à la reddition des comptes avec un rapport sur la performance ;

9) procéder à des audits et inspections (tous les deux ans) ;

10) obliger les directeurs généraux et les présidents de conseil d'administration à faire une déclaration de patrimoine avant et après leur entrée en fonction.

## Titre 3

GOUVERNANCE DES BIENS  
DE L'ADMINISTRATION

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

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

Chapitre 1  
PATRIMOINE BÂTI DE L'ÉTAT

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

**I- Contexte et cadre réglementaire**

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

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

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

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

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

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

## II-Constats

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

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

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

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

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

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

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

– l'occupation irrégulière de logement par des non-ayants droit notamment des retraités et des personnes qui n'ont aucun lien avec l'administration ;

– l'absence d'un logiciel pour un suivi efficace de la situation des logements ;

– le problème récurrent d'entretien du parc immobilier de l'État.

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

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

– un audit juridique et d'optimisation du patrimoine immobilier de l'État orienté notamment vers l'analyse des modalités de la gestion de sécurité, de la planification des acquisitions, de l'évaluation des capacités en matière de gestion immobilière, en droit immobilier, en logistique et comptabilité des matières, au besoin avec l'appui d'experts compétents ;

– un management public qui consacre un pilotage et un contrôle de la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti de l'État, sur la base d'indicateurs de performance, de qualité du service, de satisfaction de ses usagers, d'optimisation des coûts ;

– le recrutement d'ingénieurs et de juristes compétents, pour servir à la Direction du Patrimoine bâti ; une gestion modernisée, en formalisant un objectif stratégique d'optimisation de ressources qui est de mettre à disposition de l'État et des bénéficiaires des logements de fonction et de service, en quantité et en qualité ;

– une gestion dudit patrimoine en formalisant un autre objectif stratégique d'optimisation, celui de la satisfaction de l'État et des occupants ;

– la traduction des objectifs ci-dessus en un plan d'action de mise en œuvre, assorti d'indicateurs et de tableaux de bord publics ;

– la notification d'une copie des conventions aux occupants pour leur permettre de connaître leurs droits et leurs devoirs à l'égard de l'État et du propriétaire, notamment en matière d'assurance ;

– l'informatisation de la gestion ;

– la disponibilité d'un logiciel de gestion des conventions, avec une base de données accessible aux vérificateurs de l'État ;

– la gestion des accès et des clés, en cas d'inoccupation temporaire de logement de fonction ou de service, assortie de mesures d'inventaire et de codification des clés et des logements, dans des registres accessibles et dans la base de données informatique ;

– des visites périodiques et planifiées en cas d'inoccupation temporaire de logements de fonction et/ou de services ;

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Encadré n° 5

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

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

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

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

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

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

## Chapitre 2

### Parc automobile de l'État

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

#### I- Contexte et cadre réglementaire

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

1. le décret n°63-298 du 13 mai 1963 réglementant l'attribution des véhicules de fonction et de service et fixant les conditions dans lesquelles des indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service ;

2. l'arrêté n°8380/PR du 11 juillet 1984, portant création d'une Commission de Contrôle des Véhicules administratifs (CCVA) ;

3. l'instruction n°19/PR/SG/IGE du 16 juillet 1984 relative à l'utilisation des véhicules administratifs ;

4. le décret n°2008-696 du 30 juin 2008, réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs.

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

La CCVA exerce les attributions suivantes :

– autoriser l'acquisition des véhicules administratifs, pour les ministères ainsi que pour la Présidence de la République, en dehors des programmes ;

– autoriser les agents occupant des fonctions importantes, ne bénéficiant pas de véhicule de fonction et n'ayant pas la possibilité d'utiliser des véhicules de service de se déplacer par leurs propres véhicules avec, en contrepartie, le bénéfice d'une indemnité kilométrique ;

– autoriser l'immatriculation dans la série civile les véhicules, notamment ceux de sécurité ou du parc de la Présidence de la République ;

– délivrer une autorisation spéciale de conduire un véhicule administratif déterminé à des agents administratifs titulaires de permis de conduire.

## II- Constats et propositions de mesures correctives

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

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

– des abus sont également notés dans la distribution des véhicules acquis sur fonds publics à coup de milliards et donnés à des griots, des chefs religieux ainsi qu'à d'autres particuliers ;

– l'acquisition de véhicules administratifs se fait sans tenir compte des capacités d'absorption des administrations utilisatrices et des dépenses d'entretien, de carburant et de réparation qui en résultent, attestant là des poches de dépenses à évaluer et à rationaliser ;

– le besoin d'une évaluation du parc automobile de l'État, pour procéder à sa rationalisation ;

– le parc automobile de l'État a besoin d'être évalué en vue de sa rationalisation.

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

– À cet égard, les conditions cavalières d'acquisition des véhicules à l'occasion du XIe Sommet de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) ;

– les conditions dans lesquelles le Ministère de l'Intérieur a acquis des véhicules auprès de la Société T.

– la requête de la Société A. réclamant le paiement des véhicules livrés à l'ancien Président de la République.

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

### A. Situation des véhicules concernés

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

Ledit lot se présente comme suit :

– 20 Mercedes dont 6 Mercedes S600, 12 Mercedes S500, 1 Mercedes LS500 et 1 Mercedes E63;

– 20 Lexus L460 ;

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

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



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

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

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

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

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

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

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

– vingt et un (21) véhicules sont disponibles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- l'État du Sénégal a été amené à supporter les frais de débarquement, de dépotage et de livraison des quarante voitures. Or, dans les normes, si les véhicules avaient été achetés en prix CAF, toutes ces opérations auraient été à la charge du fournisseur, l'État se contentant simplement de les réceptionner ;

- la Société B. n'a pas été capable de produire les factures de ses fournisseurs ;

- le fait pour le responsable de la Société B. d'avoir reçu de l'ancien Président de la République les quatre cent cinquante-sept millions deux cent quatre-vingt mille (457 280 000) francs CFA en contrepartie des francs engagés dans « l'achat » des véhicules et cela pour le solde de tout compte, prouve encore une fois que les véhicules n'ont pas été vendus par B., car il aurait réclamé 3,7 milliards et non 457,278 millions ; d'autant qu'il s'est engagé, à travers un protocole d'accord et devant ses avocats à ne plus évoquer cette affaire ; que le versement ainsi reçu vaut quitus final. Tout se passe comme s'il s'est agi d'un montage frauduleux qui, en réalité, ne repose sur aucune vente ;

- la Société B. dit avoir acheté les 40 véhicules (Mercedes & Lexus) en Arabie saoudite alors que les dix (10) véhicules n'y sont pas fabriqués ;

- l'ANOCI, agence spécialement créée pour l'Organisation du XI<sup>e</sup> sommet de l'OCI, ne s'est pas occupée de cette opération ;

- à défaut de l'ANOCI, la Direction du Matériel et du Transit administratif n'a pas été désignée ;

- c'est une Société privée A., appartenant à un Ministre en exercice qui a été sollicitée pour préfinancer une autre Société privée B. ;

- il a été donné l'ordre de payer la Société ayant « préfinancé » au détriment de celle qui a « acheté », en l'absence d'un contrat le prévoyant ;

- A. dont le Directeur général reconnaît le préfinancement (et donc l'achat par B.) a produit une fausse facture et un faux bordereau de livraison pour se faire payer ;

- le Directeur général de B. a attendu trois années après la livraison des voitures et environ six (06) mois après le départ de Monsieur l'ancien Président de la République pour demander à être payé.

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

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

### III- Recommandations

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

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

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

#### Encadré n°6

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

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

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

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

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

#### **Réception des matières**

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

Asseoir un dispositif organisationnel qui assure une bonne séparation des tâches

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

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

#### **Utilisation**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## B. Optimiser les critères de bonne gouvernance

Les propositions allant dans ce sens sont les suivantes :

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

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

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

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

## Chapitre 3

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

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

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

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

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

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

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

#### I- Constats

##### A. Cadre juridique inadapté

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ***B. Dysfonctionnements constatés***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### ***i) Du fait de l'État***

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **II- Recommandations**

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

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

# Deuxième <sup>2</sup> partie

## GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

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

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

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

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

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

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

## Titre 1

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

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

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

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

## Chapitre 1

### Mal gouvernance relativement à la dette publique intérieure

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

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

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

En effet, l'article 17 de la loi n° 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration (COA) dispose : « *La conclusion d'un contrat susceptible d'engager les finances de la personne administrative contractante est soumise à l'existence de crédits budgétaires suffisants et au respect des règles d'engagement des dépenses publiques.* »

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

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

– lorsque la conclusion d'un contrat est soumise à une autorisation préalable, la violation de cette obligation entraîne la nullité du contrat ;

– le contrat conclu par une autorité administrative est nul. La nullité est absolue ;

– (...) le non-respect des formalités de publicité prescrites et la violation du principe d'égalité de traitement des candidats aux commandes publiques par les acheteurs publics entraînent la nullité de la procédure de passation ou du marché passé, à la requête de toute personne intéressée au déroulement normal de la procédure.

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

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

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

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

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



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

### I - Constats

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

#### A - Constats relatifs à la dette régulière

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

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

#### B - Constats relatifs à la dette irrégulière

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

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

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

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

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

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

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

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

sociale.

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

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

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

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

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

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

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

## III - Propositions de mesures correctives

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

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

– certaines prestations et fournitures relevant de commandes et de réceptions fictives constatées constitue une dette irrégulière. Elle n'est pas exigible et doit être rejetée ;

– les fautifs et leurs complices doivent faire l'objet de sanctions négatives ;

– le Ministre des Finances doit être auditionné sur les dépenses hors budget.

#### **IV - Recommandation**

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

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

## Chapitre 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Au plan national, trois principaux textes sont concernés :

– le Code des Obligations de l'Administration (COA) ;

– le Code des marchés publics ;

– le Décret portant règlement général sur la comptabilité publique.

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

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

– celles qui déterminent les critères des contrats administratifs ;

– celles qui fixent les règles et principes fondamentaux applicables aux achats publics.

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

Selon le COA, présentent le caractère de contrats administratifs :

– les contrats expressément qualifiés comme tels par les lois et règlements ;

– les contrats auxquels une personne morale de droit public est partie ;

– les contrats conclus entre des personnes privées, lorsque l'un des cocontractants a, en réalité, traité pour le compte d'une personne morale de droit public ;

– les contrats comportant participation du cocontractant de l'Administration à l'exécution du service public, que le cocontractant soit une personne morale de droit public ou une personne privée. La participation du cocontractant au service public se réalise par :

– *la convention de délégation de service public qui peut prendre deux formes : la concession et la régie intéressée ;*

– *le contrat de partenariat .*

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

– la rupture de l'égalité contractuelle au profit de l'un des contractants ;

– l'octroi au cocontractant de l'Administration de prérogatives à l'égard des tiers ;

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

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

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

- Selon l'article 17 :

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

- L'article 25 dispose :

*« Les règles régissant la préparation, la passation, l'approbation, l'exécution et le contrôle des commandes visées à l'article 24 ci-dessus sont fixées par un décret portant Code des marchés publics. Aucune réglementation ou procédure particulière à un acheteur public, à une catégorie de fournitures, services ou travaux ne peut déroger aux règles fixées par le Code des marchés publics ou prises en application de ce Code. »*

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

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

## **II - Le Code des marchés publics**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### **I - Fondements juridiques**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*1- adopte le rapport du Directeur général ;*

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

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

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

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

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

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

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

— 8 octobre 2007 : conformément aux dispositions de l'article 14 de la Convention, le PAD et DP World Sénégal concluent un « *Pacte d'actionnaires* » qui a pour objet, selon son article premier, de déterminer certaines modalités pratiques de la mise en œuvre de la Convention ;

— 8 octobre 2007 : le PAD et son concessionnaire DP World Investment FZE signent le cahier des charges ; l'article 18 de ce document prescrit « *l'obligation de continuité du service public* ».

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

L'IGE a fait deux séries de constatations.

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

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

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

**a) En violation de l'article 23 dernier alinéa de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, l'ancien Directeur général du Port autonome de Dakar (PAD) a alloué, à chacun des membres du Comité technique qu'il avait mis**

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

L'IGE a proposé de traduire devant la chambre de discipline financière de la Cour des Comptes l'ancien Directeur général du Port autonome de Dakar (PAD) pour avoir accordé des primes de vingt-cinq millions (25 000 000) de francs à chacun des quatre membres du Comité technique de sélection du concessionnaire du Terminal, sur la base d'une délibération du Conseil d'Administration qui viole les dispositions de l'article 23 dernier alinéa de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 *relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.*

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

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

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

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

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

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

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

**Le Conseil d'administration du PAD ne s'était jamais prononcé sur la concession du terminal, avant son adjudication à Dubaï Port World. Il n'a été saisi qu'après l'adjudication. Cela constitue une violation de l'article 18 des statuts du PAD et de l'article 11 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique. Les vérificateurs ont également noté que le Conseil d'administration et son Président ignorent tout du contrat de concession et du pacte d'actionnaires dont ils ont, néanmoins, autorisé la signature par le Directeur général.**

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

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

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

L'IGE a proposé :

– la renégociation du Pacte d'actionnaires pour que la deuxième composante du ticket d'entrée, soit vingt-quatre milliards six cent millions (24 600 000 000) de francs CFA, soient affectés au capital social de la société d'exploitation, conformément à l'article 5.1 b de la concession, ou reversés au PAD ;

– d'exclure du Pacte d'actionnaires, toutes les clauses léonines et notamment celles figurant aux articles 5.3 et 5.4 et qui fixent les conditions de remboursement de la souscription au capital social ;

– d'exiger le reversement du reliquat des dividendes encore retenu par DPW.

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

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

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

***B - Recommandations***

Deux séries de recommandations ont été faites :

– les recommandations relatives à la nature juridique du PAD, si elle est une personne morale de droit public ou de droit privé, l'intérêt de la question étant d'en tirer les conséquences, quant à l'applicabilité du Code des marchés à la concession du PAD à DP World ;

– les recommandations tendant à prévenir les carences, défaillances et fautes de gestion des organes du PAD en termes de protection des fonds publics, des intérêts de l'État et du respect par le concessionnaire de ses engagements.

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

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

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

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

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

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

Trois recommandations ont été faites :

***Recommandation 1 :***

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

— Contrairement à ce qui avait été argumenté et constaté par l'IGE, le Directeur général du PAD soutenait qu'il n'était pas tenu d'appliquer les dispositions du Code des marchés publics à la cession du Terminal à conteneurs du Port de Dakar à DP World, parce que le PAD n'est pas une personne morale de droit public au sens de l'article 10 du COA, ainsi que de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, relative à *l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique*.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

**Article 5 :** *Des autorités contractantes personnes morales de droit privé*  
*Les dispositions de la présente directive s'appliquent :*

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

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

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

### **Recommandation 2 :**

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

À cet effet :

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

b) attribuer, par voie législative ou réglementaire, conformément à

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Recommandation 3 :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ces dispositions peuvent être lues de deux manières.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'IGE reprochait au Directeur général du PAD d'avoir effectué cette opération sur la base d'une délibération du Conseil d'Administration qui viole l'article 23 dernier alinéa de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, *relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.*

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

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

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

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

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

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

Commission technique ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En effet :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– la licence ;

– l'autorisation accordée aux réseaux indépendants ;

– la concession ;

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

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



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

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

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

- veiller au développement d'un secteur de télécommunication performant ;

- s'assurer que les moyens de télécommunications couvrent l'ensemble du territoire national et favoriser une large utilisation d'Internet ; à cet effet, il définit la stratégie de développement de l'accès au service universel des télécommunications ;

- favoriser le développement de l'industrie des technologies de l'information et de la communication, conformément aux pratiques et protocoles reconnus au plan international et en tenant compte de la convergence des technologies dans les domaines des TIC ;

- créer un environnement favorable à la création de richesses et d'emplois dans le secteur des télécommunications et des TIC.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Chapitre 3

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

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

Les cas examinés concernent :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Recommandation 1 :**

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

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

**Recommandation 2 :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La gestion du FESMAN a été marquée par des irrégularités telles que des services fictifs, des surfacturations, des dépenses effectuées pour des objets étrangers à l'évènement.

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

L'essentiel des ressources du FESMAN provient des décrets d'avance et ponctions de crédits initialement destinés au financement de programmes et projets sociaux

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **Recommandations :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de vente de la cargaison de trente milliards trois cent soixante dix-neuf millions neuf cent deux mille cent quatorze (30 379 902 114) francs CFA, les frais de « surestaries » de sept cent quarante- trois millions cent cinquante mille quatre-vingt-neuf (743 150 089) francs CFA pour 17 jours d'attente du tanker et les intérêts bancaires de cent cinquante deux millions trois cent quatre-vingt onze mille soixante-dix-sept (152.391.077) francs CFA payés pour 58 jours de retard du paiement.

Ce faisant, la SAR aura délibérément acheté de l'eau au prix du pétrole brut et perdu un montant d'un milliard cent soixante-quatre millions trois cent six mille neuf cent quarante-huit (1 164 306 948) francs CFA. À cette perte budgétaire, sont venues s'ajouter des pertes commerciales de cinq milliards quatre cent quarante-trois millions deux cent vingt-quatre mille neuf cent soixante-quatorze (5 443 224 974) francs CFA, dues aux retards dans la fabrication de ces produits raffinés et à l'évolution moins favorable de leurs prix de vente. S'y ajoutent les frais de « surestaries » de sept cent quarante-trois millions cent cinquante mille quatre-vingt neuf (743 150 089) F CFA, les intérêts bancaires de cent cinquante deux millions trois cent quatre-vingt onze mille soixante-dix-sept (152 391 077) F CFA et les surcoûts liés au différentiel sur le prix du baril, évalués à deux milliards cent soixante-quatorze millions huit cent soixante-quinze mille cent quatre-vingt trois (2 174 875 183) F CFA et aux frais de « surestaries » pour cent dix-huit millions huit cent-vingt mille huit cent six (118 820 806) F CFA.

L'agrégation de ces différents manques à gagner, pertes et autres surcoûts, permet d'estimer le préjudice globalement subi par la SAR, pour la seule importation OLINDA, au moins à neuf milliards sept cent quatre-vingt-seize millions sept cent soixante-neuf mille soixante-dix-sept (9 796 769 077) F CFA, sans égard pour les désagréments techniques et autres retards d'énergie. Tout ce qui précède laisse planer sur cette affaire une forte présomption de collusion d'intérêts avec le fournisseur APL au préjudice de la SAR avec la complicité de l'ancien Ministre de l'Énergie, et de l'ancien Directeur général de la SAR.

**Pour toutes ces raisons, l'IGE propose l'ouverture d'une information judiciaire à l'encontre de l'ancien Ministre de l'Énergie et de l'ancien Directeur général de la SAR.**

Il faut souligner en conclusion que les irrégularités concernant l'importation OLINDA résultent principalement d'une conjonction de conflits que vivait la SAR à cette époque : il s'agit de conflits de compétences, de conflits de personnes et de conflits d'intérêts. Il est dès lors légitime de se demander si, à la faveur de tels conflits, la SAR n'avait pas été simplement prise pour une vache à lait. Dans ce sens, tout porte à accréditer l'opinion selon laquelle l'importation OLINDA et sa série d'errements pénalisant la raffinerie pourraient ne pas constituer un phénomène isolé.

Au moment de l'importation OLINDA, la SAR vivait une conjonction de conflits : conflit de compétences, conflit de personnes et conflit d'intérêts.

#### IV- Le cas du Plan Sésame

**Le Plan Sésame est un programme de prise en charge gratuite des personnes âgées.**

Le Gouvernement a décidé de mettre en place un programme dénommé « Plan Sésame » destiné à la prise en charge gratuite des soins aux personnes âgées d'au moins 60 ans. Ce Plan devait être financé par des provisions au niveau des EPS. L'État du Sénégal a mis en place des politiques et des stratégies du programme intégré dont l'objectif fondamental est de lutter contre la pauvreté des couches les plus vulnérables et, par induction, la promotion de l'émergence économique et le développement social.

Dans ce cadre, les différentes stratégies, à savoir le document de Politique économique et sociale (DPES), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la Stratégie nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNPS) ont tous inscrit dans leurs actions le principe de la protection des groupes dits vulnérables au moyen de filets de sécurité et de mesures d'assistance.

Au plan institutionnel, le pilotage et la coordination du « Plan Sésame » sont assurés par le Bureau de la Santé des Personnes âgées rattaché à la Direction de la Santé. Ce bureau est chargé, principalement, de promouvoir une politique de prise en charge sanitaire des personnes âgées.

Au plan opérationnel, l'unité de gestion du « Plan Sésame » créée par arrêté n° 1504/MSP/DSP/SP du 18 février 2010 est le point focal chargé de coordonner l'exécution et le suivi, ainsi que la supervision de la mise en œuvre des prestations de service aux bénéficiaires.

Le coordonnateur a une mission de gestion technique, administrative, comptable et financière, de mise en place d'un système d'informations fiable et sécurisé de tous les cycles de gestion, ainsi que de suivi contrôle de l'évolution du système. L'audit du « Plan Sésame » a révélé des indices de fraudes et de corruption qui ont conduit l'IGE à effectuer des enquêtes sur la gestion de ce projet.

À l'issue de ces enquêtes, l'IGE a constaté les dysfonctionnements ci-après :

Au cours des missions effectuées par l'Inspection générale d'État dans les établissements publics de santé, les vérificateurs ont relevé les manquements ci-après, affectant le « Plan Sésame » :

**Au 31 décembre 2011, les EPS accusaient une dette de plus de 4 milliards au titre de la mise en œuvre du Plan Sésame.**

- l'insuffisance des dotations ;
- une dette s'élevant à quatre milliards sept cent trente cinq millions huit cent trente- cinq mille cent quatre (4 735 835 104) francs en fin décembre 2011 ;

– le non-renouvellement de la provision qui a amené certains EPS à refuser des soins gratuits aux personnes éligibles.

Par ailleurs, l'IGE a relevé une mauvaise gestion du Plan Sésame marquée par :

– un compte de dépôt du « Plan Sésame » qui a été ouvert sous la gestion d'un comptable assignataire qui assure la protection des fonds par l'exercice des contrôles traditionnels sur toutes les opérations et effectue les paiements sous sa responsabilité. Pour contourner ces contrôles et ouvrir la possibilité d'exécuter des dépenses frauduleuses, un compte bancaire a été ouvert à la Caisse nationale de Crédit agricole du Sénégal (CNCAS), sans l'autorisation requise ;

– la signature de chèques par le chef du bureau des personnes âgées et le gestionnaire de la direction de la santé publique qui n'avait pas la qualité de comptable ;

– des paiements par remise directe d'espèces en violation de l'article 114 du décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique et de l'arrêté n° 6055/MEF/DGCPT du 22 août 2003 fixant le montant des dépenses de l'État payable obligatoirement par remise de chèque ou par virement à un compte bancaire ou postal ;

– l'exécution de dépenses fictives par le coordonnateur national du « Plan Sésame », pour un montant total de cent vingt et un millions six cent quatre-vingt-neuf mille (121 689 000) francs CFA.

### **Propositions**

– La traduction des personnes impliquées dans les fautes de gestion décrites plus haut devant la chambre de discipline financière de la Cour des Comptes ;

– l'ouverture d'une information judiciaire sur les faits retracés et concernant toutes les personnes impliquées ;

– l'émission d'un ordre de recette à l'encontre des personnes impliquées, pour le remboursement du montant de cent vingt et un millions six cent quatre-vingt-neuf mille (121 .689 000) francs CFA constituant le total des dépenses fictives.

### **Recommandations**

– Il a été ordonné au Directeur de la Santé et au Coordonnateur national du « Plan Sésame » la fermeture du compte intitulé « Plan Sésame » ouvert dans les écritures de la CNCAS, au profit exclusif d'une gestion à partir du compte de dépôt ouvert au Trésor ;

– il a aussi été préconisé d'accélérer la mise en place de l'Unité de gestion du « Plan Sésame » et de rendre opérationnel le Comité de suivi et d'évaluation.

Au total, l'État doit apurer les dettes du « Plan Sésame » et se donner les moyens de rendre effective la politique de gratuité des soins aux personnes âgées.

Cela passe aussi par un assainissement de la gestion et un recentrage sur les vraies missions assignées au « Plan Sésame ». En effet, des détournements d'objectifs ont été constatés, rendant inefficaces les mesures initiées pour la prise en charge sanitaire des personnes du troisième âge.

Les crédits affectés au « Plan Sésame » sont normalement destinés au remboursement des prestations fournies par les hôpitaux et les districts sanitaires au profit des personnes du 3<sup>e</sup> âge. Or, ces crédits ont servi à financer des charges de fonctionnement déjà budgétisées dans le « Programme 3<sup>e</sup> âge » de la Direction de la Santé.

#### **V- Le cas de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP)**

La vérification administrative et financière de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) a donné l'occasion à l'IGE de constater des dysfonctionnements, tant en ce qui concerne le cadre juridique et organisationnel de cet organisme que son cadre budgétaire, financier et comptable. Par ailleurs, une mission d'enquête sur la distribution d'une *prime spéciale* par cette Institution a révélé des cas manifestes de mal gouvernance et de mal administration.

La substance de ces constats, assortis de propositions des mesures correctives se présente comme suit :

##### ***A - Inadéquation du cadre juridique et organisationnel et propositions de mesures correctives***

Les vérificateurs ont fait les constatations et conclusions suivantes.

#### **1. Un statut inadapté**

La loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant Code des télécommunications dispose en son article 42 : « Il est créé une Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes, désignée en abrégé « ART ». L'ART est un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. » Le décret n° 2003-63 du 17 février 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ART, pris en application de ladite loi, précise en son article 2 : « L'ART est un établissement public de statut spécial. »

Le législateur a également voté la loi n° 2002-23 du 04 septembre 2002 portant cadre de régulation des entreprises concessionnaires de service public qui précise en son article 2 alinéa 2 : « L'Institution de

*régulation est une autorité administrative indépendante dotée de l'autonomie financière et de l'autonomie de gestion.* » L'article 24 de cette loi prescrivait, aux Institutions existantes un délai de deux ans maximum après son entrée en vigueur « pour s'y conformer ».

Les autorités de l'ARTP n'ont rien entrepris pour se conformer aux dispositions de la loi 2002-23 qui constitue aujourd'hui le cadre juridique de référence des institutions de régulation. Ainsi, l'ARTP continue de fonctionner comme un établissement public à caractère spécial.

*Relativement à ce constat, l'IGE a proposé d'instruire le Directeur général de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) de mettre en application les dispositions de la loi n° 2002-23 du 4 septembre 2002, portant cadre de régulation des entreprises concessionnaires de service public, notamment en son article 24 qui dispose : « Les institutions de régulation déjà existantes disposent d'un délai maximum de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi pour s'y conformer. »*

## **2. Une tutelle mal définie et mal organisée**

Sous l'empire de la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant *Code des télécommunications*, et du décret n° 2003-63 du 17 février 2003 pris pour l'application de ladite loi, fixant les *règles d'organisation et de fonctionnement de l'ART*, cette Agence était qualifiée « **établissement public de statut spécial** », et était placée « **sous l'autorité du Président de la République** ».

Dans le but de prendre en compte le volet postal, la loi n° 2006-02 du 04 janvier, modifiant l'article 42 de la loi n° 2001-15 précitée a été votée. Le nouvel article 42 dispose : « *Il est créé une Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes, désignée en abrégé « ARTP. » L'ARTP est un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ». Dans la nouvelle loi, la mention « l'ART est sous l'autorité du Président de la République » ne figure plus dans la nouvelle rédaction.

Les textes en vigueur, constitués de différents décrets portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique majoritaire entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères, se bornent à faire référence au *rattachement de l'ARTP au Secrétariat général de la Présidence de la République*. Or, les notions de **rattachement** et de **tutelle** ne sont pas identiques. Du reste, la loi n° 2002-23 du 4 septembre 2002 précitée dispose que la tutelle est assurée par « le Ministre chargé des Finances et le Ministre chargé de la tutelle technique du secteur régulé ». Dès lors, en l'état actuel de la réglementation, l'ARTP n'est placée *de jure*, sous l'autorité d'aucune entité.

À cela s'ajoutaient des dérives fréquentes consistant, pour des Conseillers techniques de l'ancien Président de la République, à s'ingérer intempestivement dans la gestion de l'ARTP, en donnant des directives écrites à son Directeur général.

### ***L'IGE a proposé dès lors :***

*—l'application effective des dispositions des articles 19 et 25 de la loi n° 2002-23 du 04 septembre 2002 selon lesquelles l'ARTP est placée sous la tutelle technique du Ministère chargé des Postes et des Télécommunications et sous la tutelle financière du Ministère chargé de l'Économie et des Finances ;*

*—la réactualisation des circulaires n° 1 PM/SGG/BCEP du 7/1/82, n° 16/PM/JUR du 25/2/80 et n° 14/PM/SGG/EC2 du 9/4/82 relatives à la tutelle des départements ministériels sur les organismes du secteur parapublic.*

### ***3. Des attributions des organes mal réparties***

Le Directeur général de l'ARTP dispose de pouvoirs exorbitants et les actes qu'il prend, même à grande incidence financière, ne sont soumis à aucun contrôle. La répartition des attributions entre le Conseil de Régulation et le Directeur général est très déséquilibrée, au profit de ce dernier qui dispose en réalité des pouvoirs de gestion et de régulation.

Le Conseil de Régulation agit comme un organe à la fois consultatif et délibérant. Il exerce ses compétences consultatives, essentiellement, dans le domaine de la régulation, c'est-à-dire là où il devait avoir de réels pouvoirs de régler, par ses délibérations, les affaires de l'Agence.

Par ailleurs, le Conseil de Régulation a souvent violé la réglementation en vigueur, notamment en octroyant, par délibération, des avantages à ses membres alors que l'article 9 du décret n° 2003-63 du 17 février 2003 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'ARTP précise : « *La rémunération et les avantages en nature des membres du Conseil de Régulation sont fixés par décret.* »

***Constatant l'illégalité de ces délibérations de laquelle résulte l'absence de base juridique pour les indemnités ou primes payées aux membres du Conseil de Régulation, l'IGE a proposé la restitution des sommes indûment perçues.***

### ***4. Un organigramme mal agencé***

Il résulte de la structuration actuelle une « dilution » des responsabilités à travers une superposition de structures (directions, directions déléguées, cellules, projets, etc.), créées en violation des principes organisationnels de base.

**Le Conseil de Régulation agit comme un organe à la fois consultatif et délibérant. Il exerce ses compétences consultatives, essentiellement, dans le domaine de la régulation, c'est-à-dire, là où il devait avoir de réels pouvoirs de régler, par ses délibérations les affaires de l'Agence.**

**La structuration actuelle de l'ARTP se caractérise par une « dilution » de responsabilités du fait d'une superposition de structures créées en violation des principes organisationnels de base.**



L'organigramme actuel ne permet pas d'atteindre les objectifs assignés à l'Agence. L'IGE propose qu'il soit rapidement restructuré. *Ainsi, au total, avec un statut inadapté, une tutelle technique non définie et des attributions des organes de direction mal réparties, les vérificateurs concluent que le cadre juridique et organisationnel actuel de l'ARTP est inefficace pour assurer l'exécution efficiente de ses missions, notamment une régulation pertinente du secteur des télécommunications et des postes.*

***B - Inadéquation du cadre budgétaire, financier et comptable, et propositions de mesures correctives***

Les constatations et observations des vérificateurs peuvent être résumées ainsi qu'il suit :

**a) les règles et principes relatifs à la préparation et à l'exécution du budget sont ignorés ;**

**b) le système de recouvrement des créances est inefficace voire inexistant :**

l'encours des créances de l'ARTP se chiffre, à la date du 20 août 2007, à deux milliards trois cent sept millions sept cent quatre-vingt-dix sept mille quatre cent quatre (2 307 797 404) francs CFA compte non tenu de la créance sur SENTEL. Les vérificateurs ont constaté qu'aucune action en recouvrement n'a été mise en œuvre ;

**c) le Code des marchés est systématiquement violé ;**

la quasi-totalité des contrats sont en réalité des marchés de régularisation conclus par entente directe, notamment avec la société de droit suisse Code Africa, sans tenir compte des prescriptions de l'article 76 du décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés. Des appels d'offres restreints ont été également faits sans l'autorisation préalable de la Commission nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) et sans le respect des conditions fixées par le Code des marchés ;

**d) certaines rubriques de dépenses ont connu un accroissement exponentiel non justifié par l'activité de l'Agence. Ainsi,**

**– la masse salariale a été multipliée par huit (08), en cinq ans.**

Elle est passée de deux cent quarante-huit millions vingt-huit mille cinq cent cinquante-neuf (248 028 559) francs CFA en 2002 à deux milliards cinquante trois millions cent quarante-huit mille cent vingt-deux (2 053 148 122) francs en 2006. L'effectif est passé pendant la même période de trente-quatre (34) à quatre-vingt-quinze (95) agents. Les vérificateurs ont constaté, au moment où ils bouclaient leurs investigations que ce nombre est passé à cent seize agents (116).

La masse salariale de l'ARTP a été multipliée par huit en cinq ans, passant de près de 249 millions francs CFA en 2002 à 2,053 millions en 2006. Son effectif est passé de 34 à 95 agents au cours de la même période et avoisine 116 agents en 2012.

– *Le poste « missions et frais de voyage » a connu une augmentation importante non maîtrisée.*

– *Les loyers et charges locatives constituent des exemples éloquentes de mauvaise gestion des ressources de l'Agence.*

En effet, la procédure utilisée pour le choix des immeubles et la détermination du montant des loyers n'est pas transparente. L'ARTP a systématisé, dans la quasi-totalité des contrats, le paiement annuel et par avance des loyers, notamment la location du siège et de l'annexe. Les vérificateurs estiment que l'optimisation des ressources aurait commandé l'acquisition d'un terrain et l'édification d'un immeuble pouvant abriter les services de l'Agence et, éventuellement, héberger à titre onéreux d'autres structures.

– *Les honoraires payés au titre de la consultance sont en constante augmentation.*

De seize millions neuf cent quatre-vingt et un mille sept cent soixante (16 981 760) francs CFA en 2002, ils sont passés à un milliard cent quarante-six millions quatre cent six mille huit (1 146 406 008) francs CFA en 2004 et un milliard soixante treize millions quatre cent un mille deux cent quatre-vingt et un (1 073 401 281) francs CFA en 2006. Cette évolution s'est faite parallèlement à l'accroissement des frais de formation, colloques, séminaires et conférences alors que les deux postes ne devraient pas évoluer dans le même sens.

– *Un appui dit institutionnel est illégalement versé à des services.*

Le montant cumulé de l'appui institutionnel a atteint en quatre ans et demi le chiffre d'un milliard neuf cent quarante neuf millions quatre cent six mille cinq cent soixante-treize (1 949 406 573) francs CFA ; il est versé à des services en violation de l'article 51 alinéa 3 de la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 précitée, qui dispose : « *Les ressources de l'ARTP sont entièrement et exclusivement utilisées pour l'exécution de sa mission.* »

– *Le régime fiscal déroge au droit commun : l'exonération fiscale totale accordée à l'ARTP fait perdre au Trésor public d'énormes ressources.*

– *La situation budgétaire, financière et comptable de l'ARTP est marquée par le gaspillage, le népotisme, les situations de conflits d'intérêts et les malversations financières facilitées par une violation systématique des dispositions du Code général des impôts.*

En effet, l'ARTP précomptait sur les contrats de prestation des services 5% au titre de l'impôt sur le revenu et 18% au titre de la TVA sans procéder au reversement au Trésor des sommes collectées. C'est ainsi qu'au total sept milliards neuf cent quarante-sept mille huit cent quatre-vingt-dix-huit mille cent onze (7 947 898 111) francs CFA ont été précomptés et non reversés. Ce montant se décompose comme suit :

– 4 318 376 919 francs CFA pour les droits réels ;

– 3 629 521 192 francs CFA pour les pénalités.

Le poste budgétaire des honoraires payés au titre de la consultance, et celui des frais de formation, colloques et séminaires, qui ne devraient pas évoluer dans le même sens, sont pourtant tous les deux en constante augmentation.

Le produit de l'appui institutionnel est versé à des services en violation de la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 qui prescrit que les ressources de l'ARTP sont entièrement et exclusivement utilisées pour l'exécution de sa mission.

Le régime fiscal déroge au droit commun : l'exonération fiscale totale accordée à l'ARTP fait perdre au trésor public d'énormes ressources.

La situation budgétaire, financière et comptable de l'ARTP est marquée par le gaspillage, le népotisme, les situations de conflits d'intérêts et les malversations financières facilitées par une violation systématique des dispositions du Code général des impôts.

Le Directeur financier et comptable de l'ARTP exerce la plupart des fonctions normalement réservées à l'agent comptable assignataire du Trésor, d'où certaines dérives constatées.

Certaines de ces dérives résultent du fait que le Directeur financier et comptable de cette entreprise exerce la plupart des fonctions normalement réservées à l'agent comptable assignataire du Trésor.

*Tirant les conséquences des faits relatés ci-dessous, l'IGE a proposé :*

– *de faire modifier dans les meilleurs délais l'article 15 de la loi n° 2001-15 du décembre 2001 portant Code des télécommunications et l'article 32 du décret n° 2003-63 du 17 février 2003 afin de permettre au Ministre chargé de l'Économie et des Finances de nommer, sans délai, un agent comptable auprès de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes pour mettre un terme à la mauvaise gestion des deniers ;*

– *d'engager des poursuites pénales contre le Directeur général de l'ARTP en application de l'article 1005 paragraphe 1 et alinéa 2 de la loi n° 92-40 du 09 juillet 1992, modifiée, portant Code général des impôts qui dispose que « sans préjudice des sanctions fiscales prévues au présent Code, est passible d'une amende de 1 000 000 francs CFA à 5 000 000 francs CFA et d'un emprisonnement de deux à cinq ans, quiconque se soustrait frauduleusement ou tente de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel des impôts, droits et taxes prévus au présent code, qu'il s'agisse de dissimulation ou de tout autre procédé frauduleux, notamment en ne reversant pas une taxe, un droit, un impôt retenu, facturé ou collecté ».*

### ***C - Illégalité de la distribution d'une prime exceptionnelle d'un milliard six cent millions (1 600 000 000) de F CFA***

Par les Résolutions prises les 5 et 7 mars 2008, le Conseil de Régulation de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) a réparti une somme d'un milliard six cent millions (1 600 000 000) F CFA censée provenir de la contrepartie financière à la suite de l'attribution de la licence globale à Sudan Telecom Company Ltd (SUDATEL) sous la forme d'une prime exceptionnelle au profit de ses membres, des agents de l'ARTP et des tiers et en a autorisé le paiement.

Au regard de la réglementation applicable, l'IGE a constaté des dysfonctionnements et illégalités et a proposé des mesures correctives.

#### **1 *Réglementation applicable***

À l'occasion de l'attribution de licence d'exploitation des réseaux et services de *télécommunications ouverts au public*, l'opérateur bénéficiaire de la licence verse à l'État une contrepartie financière. La loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant Code des Télécommunications, modifiée par la loi n° 2006-02 du 04 janvier 2006, notamment en son article 50, dispose que l'ARTP peut recevoir comme ressources un pourcentage sur le produit de ladite contrepartie. Le décret n° 2008-222 du 05 mars 2008, fixant le pourcentage à accorder à l'Agence de Régulation des

*Télécommunications et des Postes sur la contrepartie financière versée à l'État à l'occasion de chaque attribution de licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications ouverts au public.*

Le décret précité :

- fixe à 2% en son article premier le pourcentage à accorder à l'ARTP ;
- prescrit en son article 2 que le montant correspondant à ce pourcentage sera viré dans les comptes de l'ARTP à la diligence du Trésorier Payeur général, dès le versement total ou partiel de la contrepartie financière de la licence ;
- dispose en son article 3 : « *La somme susvisée est destinée à la réalisation des missions de l'ARTP et sa répartition est faite dans le budget approuvé par le Conseil de Régulation.* »

Dans la pratique, la procédure se présente comme suit :

- l'opérateur verse la contrepartie financière à l'État, c'est-à-dire au Trésor public ;
- selon le moment où ce versement est effectué, le Ministre chargé des Finances l'inscrit dans le projet de loi de finances de l'année ou dans le tout prochain projet de loi de finances rectificative ;
- après l'adoption du budget, et dans le cadre de son exécution, le Ministre des Finances fait virer dans les comptes de l'ARTP le montant correspondant à 2% de la contrepartie financière versée par l'opérateur ;
- le montant ainsi viré est inscrit dans le budget de l'ARTP et approuvé par son Conseil de Régulation, lequel peut alors procéder à sa répartition ;
- enfin, cette répartition doit avoir pour objet la réalisation des missions de l'ARTP.

## 2 **Constats : dysfonctionnements et illégalités**

L'IGE a été amenée à faire des constats de dysfonctionnements et à relever les illégalités ci-après :

- le Conseil de Régulation de l'ARTP s'est réuni à l'effet de prendre une résolution le 05 mars et trois autres résolutions le 07 mars 2008 sur la base du décret n° 2008-222 du 05 mars 2008 sans pour autant avoir jamais consulté le Ministre chargé des Finances ;
- le Ministre chargé des Finances n'a notifié aux autorités de l'ARTP ni le montant de la licence, ni la quote-part revenant à l'Agence, encore moins présenté à l'Assemblée nationale un projet de loi de finances rectificative prenant en charge la recette extraordinaire correspondant au montant de la contrepartie financière de la licence globale octroyée à la société de droit soudanais SUDATEL, avec la répartition de son montant ;
- le Trésor public n'a donc effectué aucun versement au profit de l'ARTP au titre de sa quote-part provenant de la contrepartie financière à la suite de l'attribution de la licence globale SUDATEL ;

- dans le projet de budget 2008, l'ARTP avait prévu une inscription budgétaire de 5% alors que le décret n° 2008-222 précité n'a fixé que 2% du montant devant être affecté à l'exécution de ses missions ;
- le budget de 2008 de l'ARTP approuvé, en ressources comme en dépenses, par le Conseil de Régulation par une résolution du 16 janvier 2008, à la somme de quinze milliards huit cent quarante-trois millions cinq cent trente-sept mille neuf cent cinquante-cinq (15 843 537 955) francs CFA n'a pas fait l'objet de réaménagement en cours d'année pour prendre en compte la ressource exceptionnelle devant provenir du versement par l'État du pourcentage de 2% prévu par le décret n° 2008-222 du 5 mars 2008 ; ainsi, le montant d'un milliard six cent millions (1 600 000 000) francs CFA résulte d'un prélèvement opéré par le Directeur général sur les avoirs de l'ARTP en banque ;
- le Conseil de Régulation, contrairement aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2008-222 du 05 mars 2008, a affecté une partie de ce montant au personnel sous la forme de prime exceptionnelle ;
- la création d'une prime exceptionnelle, au profit des organes de l'Agence, viole les dispositions de l'accord d'établissement qui n'a pas prévu cette catégorie de prime ;
- Le Directeur général de l'ARTP a soustrait la somme de 1 600 000 000 francs des avoirs bancaires de l'ARTP pour régler à des non-ayants droit une prime exceptionnelle non fondée. Il s'agit là d'un abus de biens sociaux, aggravé par un détournement de deniers publics commis à partir de documents non applicables.

### **3 Propositions de mesures correctives et recommandations**

Les principales propositions de mesures correctives faites par l'IGE sont les suivantes :

- i ***Traduire devant les Tribunaux, les sept membres du Conseil de Régulation et le Directeur général de l'ARTP pour détournement de deniers publics d'un montant d'un milliard six cent millions (1 600 000 000) francs CFA sur la base des articles 152 à 155 du Code pénal et 140 du Code de procédure pénale, sans préjudice de leur traduction devant la chambre de discipline financière de la Cour des Comptes ;***
- ii ***Mettre fin aux fonctions des sept membres du Conseil de Régulation pour manquement grave, par décision du Président de la République, conformément aux dispositions de l'article 47 de la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant Code des Télécommunications, modifiée par la loi n° 2006-02 du 04 janvier 2006 ;.***

- iii ***Faire rembourser sans délai les sommes indûment perçues par tous les autres bénéficiaires notamment les membres du personnel de l'ARTP ;***
- iv ***Licencier immédiatement pour faute lourde et détournement de deniers publics le Directeur général de l'ARTP ;***
- v ***Nommer un nouveau Directeur général de l'ARTP.***

Il y a lieu d'observer qu'en exécution d'une autre proposition de l'IGE, le Ministre chargé des Finances avait, dans le projet de loi de finances rectificative, intégré la recette extraordinaire provenant de l'attribution de la licence globale SUDATEL.

**Les enseignements tirés de ces opérations en termes de promotion d'une meilleure gouvernance du secteur conduisent à formuler les recommandations ci-après :**

***Recommandation n° 1 :***

**Dans les conventions d'attribution de la licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications, libeller tous les montants, évaluations et estimations en francs CFA.**

La présente enquête sur la prime exceptionnelle créée et distribuée par le Conseil de Régulation de l'ARTP a été en effet rendue complexe du fait que la contrepartie financière à verser à l'État par SUDATEL était fixée à deux cent millions (200 000 000) de dollars US. Jouant sur la fluctuation du coût du dollar, l'ARTP a évalué la licence au taux de 1\$=400 F CFA, alors qu'au même moment, le taux du marché était de 1\$=440 F CFA.

***Recommandation n° 2 :***

**Fixer la date d'entrée en vigueur de la convention de licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications à la date de leur publication au *Journal officiel* dans les conditions fixées par la loi n° 70-14 du 6 février 1970, fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel, modifiée par loi n° 71-07 du 21 janvier 1971.**

La convention de cession de la licence globale à SUDATEL n'ayant pas été publiée au *Journal officiel*, les vérificateurs ont dû se contenter de l'exemplaire officieux du Directeur général de l'ARTP pour effectuer leur mission. Or, pour des raisons de transparence et de bonne gestion des finances publiques, une telle convention doit avoir été publiée au *Journal officiel* avant sa mise en œuvre.

***Recommandation n° 3 :***

**Prendre une circulaire pour interpréter le décret n° 2008-222 du 5 mars 2008, intégrant les observations de l'IGE et précisant, notamment :**

- que la Résolution du Conseil de Régulation de l'ARTP, portant répartition de la quote-part de 2% due à l'ARTP, de la contrepartie financière versée par les opérateurs des réseaux à l'État, doit obligatoirement mentionner les références du virement du montant de cette quote-part dans les comptes de l'ARTP par le Payeur général du Trésor ;
- les références du budget approuvé de l'ARTP prenant effectivement en compte le montant viré par le Trésor ;
- la notion de « *réalisation des missions de l'ARTP* ».

C'est en effet en se basant sur une interprétation erronée de ces dispositions du décret précité que les organes de l'ARTP résistaient aux constats de l'IGE. Leur interprétation officielle par circulaire améliorera la gouvernance de ce secteur.

## **VI- Conditions de délivrance des licences de pêche par le Ministre de l'Économie maritime**

L'IGE a enquêté sur les conditions de délivrance des licences de pêche par le Ministre de l'Économie maritime. Il convient d'abord de rappeler le cadre juridique de l'activité de pêche, avant d'exposer les constats de dysfonctionnements de ce secteur.

### **A Cadre juridique de l'activité de pêche**

Le cadre juridique de la pêche est constitué par la loi n° 98-32 du 14 avril 1998, portant *Code de la pêche maritime*, le décret n° 98-498 du 10 juin 1998 fixant les *modalités d'application du Code de la pêche*, ainsi que différents accords de pêche auxquels le Sénégal est partie. Ces textes, et notamment le décret d'application du Code :

- créent les organes des pêches maritimes, à savoir, le Conseil national consultatif des pêches maritimes et les conseils locaux de pêche artisanale ;
- distinguent la pêche artisanale de la pêche industrielle en fonction des types d'embarcations utilisés ;
- créent et organisent la Commission consultative d'attribution des licences de pêche industrielle.

Les experts et scientifiques du secteur ont classé les pêches selon les techniques utilisées ainsi que les espèces halieutiques concernées, celles-ci étant elles-mêmes classées selon qu'elles vivent dans les eaux côtières (espèces côtières) ou dans la haute mer (espèces hauturières). D'autres classifications des espèces tiennent compte de la profondeur à laquelle vivent les espèces. Ainsi, une espèce est dite pélagique lorsqu'elle vit près de la surface des eaux ou entre la surface et le fond des mers. Il en résulte plusieurs types de pêche, l'une des classifications les plus courantes étant la suivante :

- i **la pêche démersale : par ligne, de poissons en profondeur ;**
- ii **la pêche semi-bentique : de poissons entre fond et surface ;**
- iii **la pêche pélagique : de poissons vivant entre deux eaux,** surtout en surface. Cette pêche pélagique elle-même composée de :
  - **la pêche pélagique côtière :** de petits pélagiques sur les côtes (sardines ou yaboy, diay...) ;
  - **la pêche pélagique hauturière :** de gros pélagiques en haute mer (thon...).

En combinant les critères de types de pêches, des embarcations et équipements utilisés, des espèces concernées, mais également des maillages et filets utilisés, l'article 20 du décret détermine les quatre types de licence de pêche industrielle ci-après :

a) **licence de pêche démersale côtière**

- option : chalutiers crevettiers ;
- option : chalutiers poissonniers et céphalopodières ;
- option : palangriers de fond ;

b) **licence de pêche démersale profonde**

- option : chalutiers crevettiers ;
- option : chalutiers poissonniers ;
- option : palangriers de fond ;
- option : casiers à langouste rose ;
- option : casiers à crabe profond ;

c) **licence de pêche pélagique côtière**

- option : senneurs ;
- option : chalutiers ;

d) **licence de pêche pélagique hauturière**

- option : canneurs ;
- option : senneurs ;
- option : palangriers (thon) ;
- option : palangriers (espadon).

Ainsi, alors que la pêche artisanale occupe la plus grande partie de la population et que son accès est libre, sous réserve de la conformité de ses embarcations à la réglementation, l'accès à la pêche industrielle est subordonné à l'obtention d'une licence selon des procédures rigoureusement réglementées.

Les rapports entre les acteurs des deux sous secteurs — pêche artisanale et pêche industrielle — sont fréquemment tendus en raison



des enjeux économiques et financiers liés à l'exploitation des ressources halieutiques. Dans un tel contexte, accorder des licences industrielles peut être perçu comme une menace contre la pêche artisanale si l'on admet, ce qui est toujours controversé, que la pêche hauturière peut menacer les espèces côtières ; mais, refuser une licence industrielle de pêche, alors même que les postulants auraient rempli les conditions requises pour l'obtenir, constituerait une violation des conventions de pêche et du Code de la pêche.

L'enquête sur les conditions de délivrance des licences de pêche industrielle vise, non seulement à s'assurer de la bonne gestion des finances publiques dans ce secteur, mais aussi à contribuer à l'instauration d'un climat apaisé dans les relations entre les Sénégalais et les populations des pays limitrophes avec lesquels le Sénégal a passé des accords de pêche.

### ***B- Constats et propositions de mesures correctives.***

Les constats et propositions de mesures correctives faits par l'IGE concernent :

- les conditions de conclusion et d'exécution des accords de pêche et leurs conséquences sur la réglementation interne ;
- la vérification des conditions de délivrance des licences de pêche.

### ***1 Problématiques des accords de pêche***

Le Sénégal a conclu des accords de réciprocité en matière de pêche avec les pays voisins, à savoir, la Mauritanie, la Gambie, le Cap Vert et la Guinée Bissau. Le Sénégal a également conclu un accord de pêche avec le Japon ainsi qu'une série d'accords de pêche avec l'Union européenne.

***a - L'analyse de ces accords a amené l'IGE à faire les constats ci-après :***

- l'accès aux ressources halieutiques dont bénéficie la pêche artisanale étant libre, il en résulte une surcapacité de pêche qui force le Sénégal à signer des accords de réciprocité avec les pays voisins. Cette réciprocité peut créer une situation dans laquelle les navires sénégalais autorisés par les autres pays sont essentiellement artisanaux (cas des pêcheurs de Guet-Ndar en Mauritanie) alors que ceux autorisés par le Sénégal (navires mauritaniens battant pavillon étranger), sont des navires industriels, donc plus destructeurs que les navires artisanaux sénégalais ;
- des tensions surviennent assez souvent avec les pays voisins du fait du non-respect des dispositions de ces accords ;
- certains accords avec des pays voisins ne contiennent pas de dispositions pour une obligation de débarquement ou de transbordement, ce qui entraîne des pertes d'informations, notamment sur la traçabilité dans les comptes économiques ;
- la suspension des accords de pêche entre le Sénégal (qui tient à la

Les redevances annuelles générées par les accords de pêche entre le Sénégal et l'Union Européenne sont plus importantes que les ressources provenant des autorisations de pêche actuellement en cours.

Les autorisations de pêche en cours doivent être conformes à la réglementation en la matière, pour éviter le retrait, par l'UE, de l'agrément communautaire des exportations des produits halieutiques sénégalais sur le marché européen.

sauvegarde de ses intérêts) et l'Union européenne s'explique principalement par le fait que l'Union a trouvé ailleurs des conditions plus souples avec des possibilités de pêche plus importantes ;  
 — les redevances annuelles générées (plus de 10 milliards de FCFA) par les accords de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne sont plus importantes que le montant annuel promis au Trésor public par le Ministre de l'Économie maritime (5 milliards de FCFA). Du coup, les accords avec l'UE se révèlent plus avantageux au plan financier que les autorisations actuellement en cours ;  
 — en raison de la non-conformité de la loi sénégalaise accordant des autorisations de pêche en lieu et place des licences et accords de pêche, pèsent des risques et menaces de retrait, par l'Union européenne, de l'agrément communautaire des exportations de produits halieutiques sénégalais au marché européen.

***b - Compte tenu de ces constats, l'IGE a fait les propositions ci-après :***

— les accords de réciprocité de pêche avec les pays voisins doivent être gérés et suivis dans la plus grande vigilance, notamment en termes de contrôle des navires étrangers destructeurs présentés par les autres parties, d'équilibre des avantages des parties, de coût-avantage, de respect des dispositions des accords et de traçabilité dans les comptes économiques ;  
 — les accords de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne, plus avantageux au plan financier que les autorisations actuellement en cours, doivent être repris sous des formules sauvegardant l'intérêt national dans toutes ses dimensions ; pour cela, il y a lieu de reprendre les négociations en mettant l'accent sur le double objectif de l'importance de la redevance et de la sauvegarde des espèces ;  
 — les autorisations de pêche actuellement accordées par simples protocoles et sans accord à la base, qui font planer des menaces de retrait, par l'Union européenne, de l'agrément communautaire des exportations de produits halieutiques sénégalais sur le marché européen, doivent être conformes à la législation et à la réglementation en la matière.

***2 - Vérification des conditions de délivrance des licences de pêche***

**La vérification des conditions de délivrance des licences de pêche a amené l'IGE à faire les constats ci-après, assortis de propositions de mesures correctives :**

a) Les États de pavillon des navires bénéficiant des autorisations de pêche ne sont pas tous liés au Sénégal par un accord de pêche, en violation de l'article 16 du Code de la pêche maritime ; *il convient de respecter cette disposition réglementaire ;*

b) le Ministre de l'Économie maritime a accordé des « autorisations de pêche » en lieu et place des « licences de

pêches » prescrites par le Code de la pêche maritime ; dès lors, il ne pouvait pas se conformer aux dispositions de l'arrêté interministériel fixant les montants des redevances exigées des navires. Il y a lieu également d'indexer le taux de la redevance sur le tonnage de jauge brut, comme le prescrit l'arrêté interministériel, et non sur le tonnage du poisson capturé, comme l'a fait le Ministre ;

c) dans les autorisations de pêche qu'il a délivrées, le Ministre de l'Économie maritime n'impose pas toutes les conditions générales supplémentaires, notamment celles qui sont relatives aux périodes de fermeture de la pêche, aux poids minima des filets et aux tailles et poids minima des espèces, en violation de l'article 28 du Code de la pêche maritime qui prescrit ces conditions. Le Ministre de l'Économie maritime est invité à se conformer à cette réglementation ;

d) le Ministre de l'Économie maritime a accordé des « autorisations de pêche » sans prendre au préalable l'Arrêté ministériel, prévu par l'article 21 du décret n° 98-458 du 10 juin 1958, selon lequel le Ministre chargé de la Pêche maritime approuve, selon les besoins, des modèles de licences de pêche et définit, le cas échéant, des catégories ou options nouvelles ;

e) le Ministre de l'Économie maritime est également invité à se conformer aux règles et principes ci-après, fréquemment violés dans ses autorisations de pêche :

- respect de la convention déterminant les conditions d'accès et d'exploitation des ressources halieutiques au large des côtes des États membres de la Commission sous-régionale des pêches (CSRFP) ;
- respect des dispositions du Code de la pêche maritime en ce qui concerne la vérification de l'effectivité de l'obligation de débarquement et de déclaration des captures ;
- respect des normes de surveillance permettant de détecter les fraudes dans les techniques de pêche, tels que les périodes de fermeture de la pêche, les poids minima des filets, les tailles et poids minima des espèces... ;
- prise en compte des arguments scientifiques vérifiés, dans le traitement des dossiers portant sur les licences et autorisations de pêche ;

f) Les autorisations de pêche des poissons pélagiques n'ont pas tenu compte des recommandations des organes de suivi des ressources halieutiques. *Le Ministre doit suivre l'avis de ces organes, notamment celui du Comité des Pêches de l'Atlantique Centre (COPACE), afin de préserver les espèces dans le cadre de la gestion du développement durable ;*

g) La redevance versée à l'issue de la campagne de pêche sur les autorisations de 2010 à 2012, soit 3,058 milliards de

FCFA, est loin du montant simulé (17,5 milliards de FCFA) et du montant avancé et promis par le Ministre de l'Économie maritime (10 milliards de FCFA). Ainsi :

- une estimation sur la base des prix du marché, un scénario de paiement d'amendes pour arraisonnement et une analyse comparative par rapport à la redevance fixée par la Mauritanie, donneraient tous, pour le Sénégal, une rentrée de recettes largement supérieure aux maigres 0,841 milliards de FCFA et 2,217 milliards de FCFA versés en 2011 et 2012 dans les caisses du Trésor public ;
- le simple fait de porter de fausses informations à l'attention de l'autorité et de recevoir en conséquence son accord, pour en fin de compte poser des actes d'autorisations de pêche, sont constitutifs de gaspillage, de non-sauvegarde des ressources nationales et de complicité à la fraude. Ce qui constitue des faits et actes du Ministre de l'Économie maritime ayant causé à l'État un préjudice financier variant entre 3,092 milliards de FCFA et 204,942 milliards de FCFA selon l'hypothèse d'évaluation retenue ;
- en considérant les réalisations sur la base des hypothèses et estimations du Ministre de l'Économie maritime (8,750 milliards de FCFA par année, soit 17,5 milliards) par rapport aux réalisations de 3,058 milliards de FCFA sur les deux années 2011 et 2012, le Ministre de l'Économie maritime a causé au Trésor public sénégalais un manque à gagner et un préjudice financier incontesté de 11,659 milliards de FCFA ;
- de forts soupçons de forfaiture, de concussion, de corruption et de fraude pèsent sur les conditions de la délivrance des autorisations de pêche en 2010 et 2011, sur le non-versement de la redevance avancée et sur le non-contrôle des captures et des débarquements y afférents ;
- les deux principaux responsables de ces autorisations et des promesses non tenues qui y sont relatives, demeurent incontestablement l'ancien Président de la République et l'ancien Ministre de l'Économie maritime.

En conséquence, du fait des fausses informations et estimations ayant conduit au gaspillage des ressources et à la non-sauvegarde de l'intérêt national et des engagements non tenus de faire rentrer une recette de 5 milliards de FCFA par an dans les caisses de l'État, de forts soupçons de forfaiture, de concussion, de corruption et de fraude portant sur les causes et les conditions de la délivrance des autorisations de pêche entre 2010 et 2012, sur le non-recouvrement de la redevance avancée et sur le non-contrôle des captures et des débarquements qui y sont afférents, pèsent sur l'ancien Ministre de l'Économie maritime et amènent l'IGE à proposer les mesures correctives ci-après :

**— ouvrir une information judiciaire contre l'ancien Ministre de l'Économie maritime, pour avoir causé au Trésor public un préjudice financier d'au moins 11,659 milliards francs CFA, dans le cadre de l'octroi d'autorisation de pêche en violation de la législation et de la réglementation en la matière et à l'encontre des intérêts de l'État.**

**Pour une meilleure gouvernance de ce secteur, l'IGE formule également les recommandations ci-après :**

**Recommandations :**

**1- restructurer le Conseil national des pêches maritimes (CNCM) et le doter de la compétence d'émettre un avis obligatoire sur les questions rentrant dans ses attributions ;**

**2- instituer pour les autorisations de pêche la même procédure et les mêmes conditions que celles applicables aux licences de pêche ;**

**3- corser l'amende pour infraction afin de la rendre plus dissuasive contre la piraterie ;**

**4- assurer la compatibilité des plans d'aménagement des pêcheries avec les dispositions des accords de pêche ;**

**5- faire modifier les dispositions de l'article 20 du décret n° 98-498 du 10 juin 1998 portant application de la loi sur le Code de la pêche maritime afin d'aplanir les conflits entre pêcheurs artisans et industriels. Pour cela, la catégorie « (c) licence de pêche pélagique côtière », revendiquée par les chalutiers industriels et artisans pratiquant tous les options « senneurs » et « chalutiers », devrait faire l'objet d'une clarification et d'une délimitation sans équivoque ;**

**6- simplifier le système de redevance et le rendre plus rentable ;**

**7- prendre les dispositions nécessaires pour que les dossiers de demande d'autorisations et de licences de pêche ne soient étudiés que sur la base d'analyses, d'études et d'hypothèses convaincantes et sincères, de manière à prendre en compte les différents impacts, notamment sur la protection des autres secteurs, la relance des industries de pêche et les exportations.**

**VII – Agence nationale pour l'Organisation de la Conférence islamique (ANOI)**

Lors du X<sup>e</sup> sommet de l'Organisation pour la Conférence islamique (OCI), tenu à Putrajaya en Malaisie, les 16 et 17 octobre 2003, le Sénégal a été désigné à l'unanimité pour organiser, pour la deuxième fois de son histoire, ce grand événement de la Ummah islamique.

L'Agence nationale de l'Organisation de la Conférence islamique (ANOCI) a été mise en place, à cette occasion, aux termes du décret n°2004-678 du 07 juin 2004. Il s'agit, au sens de ce décret, d'une structure administrative, placée sous l'autorité directe du Président de la République. Elle est chargée de la préparation et de la tenue du XI<sup>e</sup> Sommet de la Conférence islamique à Dakar, au cours du mois de mars 2008.

La mission d'audit a consisté à faire la revue de l'Organisation sur laquelle s'est reposée l'ANOCI, en vue de mettre en évidence les cycles d'exploitation, par rapport aux missions poursuivies, aux objectifs visés et aux procédures mises en place.

Il est à rappeler que les objectifs d'audit sont fixés autour de trois grands axes organisationnel, opérationnel, financier et comptable.

Tenant compte de la clôture des activités de l'ANOCI, les Inspecteurs généraux d'État-auditeurs ont adopté une démarche permettant de relever les risques qui ont eu un impact significatif dans la gouvernance de l'agence et la réalisation de ses objectifs.

Les recommandations arrêtées visent à informer l'Autorité (Président de la République) sur les dysfonctionnements constatés et sur les mesures utiles à faire prendre, à l'avenir, dans la mise en œuvre de projets similaires.

Il est utile de noter que sur le plan de la gestion financière et comptable et dans le cadre de son fonctionnement, l'ANOCI recevait annuellement une dotation du budget général de l'État, gérée à travers un compte de dépôt domicilié à la Trésorerie générale, au niveau de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP).

Bien que démembrement de l'État, l'ANOCI a eu à adopter la comptabilité SYSCOA. L'équipe d'audit a effectué différents points de contrôle, notamment des comptes d'immobilisations, pour vérifier le respect des conditions d'inscription à l'actif et faire l'analyse des immobilisations.

Au cours de la préparation et de la tenue du XI<sup>e</sup> Sommet de l'OCI, l'ANOCI a pu mobiliser quatre cent trente-deux milliards deux cent vingt-quatre millions quatre cent douze mille quatre cent cinquante-neuf (432 224 412 459) francs CFA, pour le compte de l'État, au titre de financements publics extérieurs, de subventions et d'investissements privés, détaillés comme suit :

- 32 115 520 000 francs CFA de subventions et contributions ;
- 205 608 892 459 francs CFA destinés à la construction de routes, composés de financements externes et de contributions du budget de l'État du Sénégal ;
- 194 500 000 000 de francs CFA, pour la réalisation d'investissements hôteliers par le secteur privé.

La mission d'audit était doublée d'enquêtes particulières sur la location du bateau « Musica », des villas présidentielles, de la rénovation de l'Hôtel « Le Méridien Président Dakar », les dépenses de communication et certaines autres dépenses significatives.

Devant l'ampleur des investigations à mener, les auditeurs ont opté pour la rédaction de deux rapports : un rapport d'audit financier et comptable et un rapport particulier sur les conditions de réalisation des infrastructures.

Le premier rapport produit par les Inspecteurs généraux d'État a révélé divers abus. Toutefois, ledit rapport étant en phase de contrôle-qualité avant celle de la communication aux personnes concernées, pour avis et observations, dans le cadre de la procédure contradictoire, les constatations et conclusions ainsi faites ne peuvent être relatées dans le présent rapport. Cette procédure contradictoire est, faut-il le rappeler, une norme d'inspection, une formalité substantielle qui s'impose aux travaux de l'Inspection générale d'État

S'agissant du rapport d'audit des infrastructures, il sera disponible après le rapport des conclusions de l'expertise en cours, portant sur les catégories d'infrastructures spécifiées ci-dessous :

- les projets finalisés ;
- les projets dont les financements sont acquis et en cours d'exécution ;
- les projets dont les financements sont ficelés et en cours d'instruction;
- les projets dont la réalisation est transférée à d'autres démembrements de l'État.

En définitive, les résultats des deux missions d'audit et d'enquêtes sur les activités de l'ANOCI figureront en bonne place dans le prochain *Rapport sur l'état de la gouvernance et de la reddition des comptes.*

## Titre 2

ACTES CARACTÉRISTIQUES ET CAUSES  
DE MAL GOUVERNANCE FINANCIÈRE

## Chapitre 1

Actes caractéristiques  
de mal gouvernance financière

À l'occasion des investigations qu'elle a effectuées, dans les cas illustratifs de mal gouvernance, l'IGE a relevé les actes juridiques ou de gestion caractéristiques de mal gouvernance. Il s'est agi, soit de violation des textes qui régissaient les structures ou activités concernées, soit de fautes ou de faits matériels répréhensibles imputables aux dirigeants et gestionnaires desdites structures. Ces constatations ont permis à l'IGE, *in concreto*, de faire des propositions de mesures correctives appropriées.

Il paraît à présent indiqué de faire une synthèse de ces actes, en vue de formuler, et au besoin de formaliser, les principes applicables, non seulement aux structures ou activités ayant fait l'objet d'investigations par l'IGE, mais, *in abstracto*, à la bonne gestion des finances publiques en général.

De ce point de vue, deux catégories d'actes sont observés :

- ceux qui caractérisent la violation des règles de la gestion budgétaire, financière et comptable de l'Etat ;
- ceux qui caractérisent la violation des règles de la gestion budgétaire, financière et comptable des entreprises publiques.

**I - Violation des règles de la gestion budgétaire, financière et comptable de l'État****A - Violation des règles de la gestion budgétaire**

La gestion performante et efficiente de ses ressources publiques devrait constituer, pour le Sénégal, l'un des principaux enjeux d'une bonne gouvernance économique et financière. Dans le domaine de la gestion des finances publiques, l'IGE a répertorié, entre autres dérives :

- la violation du principe de la spécialité des crédits ;
- le non-respect des lois et règlements ;
- des dépassements ou des dépenses exécutées en l'absence de crédits.

**1 - Violation du principe de la spécialité des crédits**

Les investigations de l'Inspection générale d'État ont permis de relever de nombreuses violations du principe de la spécialité des crédits ouverts par la loi de finances.

Le législateur doit encadrer les pouvoirs du Ministre de l'Économie et des Finances de « remaniement budgétaire » pendant l'exécution du budget.



Ce principe budgétaire est consacré par les dispositions de l'article 9 de la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois de finances modifiée par la loi n°2007-29 du 10 décembre 2007 qui stipulent que « *les crédits ouverts par les lois de finances sont affectés à un service ou à un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitres, regroupant les dépenses selon leur nature ou leur destination. Toutefois, certains chapitres peuvent comporter des crédits globaux destinés à faire face à des dépenses éventuelles* ».

Pendant le débat d'orientation budgétaire, le Parlement doit passer en revue les demandes de « flexibilité d'exécution budgétaire »

Le paiement de dépenses non prévues, à régulariser par l'utilisation de crédits affectés à d'autres chapitres, en sus des ponctions opérées par le Ministère de l'Économie et des Finances, a perturbé l'exécution normale du budget au niveau de certains ministères, remettant en cause, de ce fait, la pertinence des choix de planification en général et de planification budgétaire en particulier, les deux devant être concomitants ou, en tout cas, liés. Les arguments brandis, à savoir, l'urgence et la nécessité, ne sauraient justifier les dépassements de crédits.

Au demeurant, même si ce principe de la spécialité des crédits budgétaires comporte naturellement des exceptions, celles-ci ne sauraient être érigées en règle. C'est la raison pour laquelle l'IGE recommande fortement le retour à la planification et à la programmation budgétaires, bien entendu avec toute la souplesse que requiert une gestion performante.

Sortir de l'ornière des urgences et impulser une gestion planifiée, suivie et évaluée, soucieuse de la conformité, de l'efficacité et de l'économie, tel devrait être aujourd'hui, le devoir des gestionnaires du secteur public.

Certes, de plus en plus, la pression de la demande en services sociaux de base comme l'éducation, la santé, l'emploi, l'électricité, l'eau, le transport a amené les autorités politiques à prendre des décisions à incidence financière non négligeable, qui remettent parfois en cause la planification et la programmation budgétaires, alors que celles-ci devraient être la trame de fond de la gouvernance économique et financière. Or, dans ce domaine, l'essentiel est de veiller à la flexibilité de la planification et de la programmation budgétaires qui, pour être performantes, devraient être axées sur une bonne formulation des orientations et objectifs stratégiques, une définition pertinente des besoins et priorités, ainsi que sur de bons dispositifs de management des risques, de contrôle, de coordination et de suivi-évaluation, le tout orienté vers les résultats.

## 2 - Non-respect des lois et règlements

**L'IGE a constaté, singulièrement au cours de l'audit de la dette, des atteintes graves aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, notamment :**

- une évaluation non sincère des recettes ;
- des virements de crédits irréguliers ;
- des ponctions successives opérées sur les crédits du budget des ministères sans notification préalable : par exemple des crédits ouverts dans la loi de finances (BCI 2008) du Ministère de l'Enseignement supérieur, des Universités et des Centres universitaires régionaux (CUR),

entièrement supprimés dans les lois de finances rectificatives alors que les cocontractants avaient déjà commencé l'exécution des marchés.

En fait, de telles pratiques induisent des effets dysfonctionnels sur l'exécution normale des projets et marchés programmés et pris en charge par les ministères ; pour cette raison, bon nombre d'entre eux n'ont pas été réalisés ou ont accusé des retards considérables en 2008. À titre d'exemple, au Ministère de l'Économie maritime, sur un total de soixante-seize (76) projets, programmés pour la gestion 2008, soixante et onze (71) d'entre eux, soit 97,4%, devaient être financés par le Budget consolidé d'Investissements (BCI). Soixante-deux (62) de ces projets ont été annulés, faute de crédits, à la suite des ponctions opérées. Deux (2) ont été partiellement ponctionnés. Seuls trois (3) ont été entièrement réalisés et quatre (4) en cours de réalisation.

### ***B - Violation des règles de la gestion financière et comptable***

#### ***1 - Constats d'ordre général***

**Il a été relevé la survivance des lacunes et des dysfonctionnements ci-après :**

- l'absence d'un manuel de procédures constatée dans plusieurs organismes publics, à l'occasion des missions de vérification administrative et financière ;
- le financement d'activités ne relevant pas de l'objet social de l'organisme ;
- l'octroi de prêts sans base juridique ;
- le défaut de remboursement des prêts accordés ;
- des irrégularités de certains contrats de travail avec incidences financières ;
- le règlement intégral de factures pour des commandes non entièrement exécutées ;
- l'existence ou la constitution d'arriérés de paiement pour des commandes déjà exécutées ;
- des dotations de carburant à des chefs de service sans base juridique ;
- une masse salariale non maîtrisée en raison d'effectifs pléthoriques et de l'octroi d'indemnités et autres avantages indus à certains agents ;
- le maintien de la pratique de dépenses extrabudgétaires et de ponctions de crédits dû à l'inexistence d'une bonne planification de la dépense ;
- l'habilitation des administrateurs de crédits à l'accès au Système intégré de Gestion des Finances Publiques du Sénégal (SIGFIP), afin de suivre le rythme de consommation de leurs crédits ;
- la mauvaise tenue de la comptabilité des matières de l'État ;
- l'absence de procès-verbal de réception ;
- la violation du Code des marchés publics ;
- la fraude, le gaspillage, les abus, la corruption et le blanchiment des capitaux.

La dette irrégulière est constituée de dépenses sans couverture budgétaire, du fait que la pratique de la ponction a eu pour effet de modifier, voire de supprimer l'allocation initiale des crédits.

## 2. Dépassements ou inexistence de crédits

La dette contractée irrégulièrement par certains départements ministériels, en particulier le Ministère de l'Intérieur, concerne, pour l'essentiel, des dépenses effectuées sans couverture budgétaire. Ainsi, des administrateurs de crédits se sont fait livrer des fournitures, ont fait exécuter des travaux ou effectuer des prestations de services, alors que les crédits alloués étaient insuffisants ou inexistantes. Par exemple, l'urgence et la nécessité de faire fonctionner un ministère aussi stratégique que celui de l'Intérieur, ont été, entre autres, les arguments les plus utilisés pour expliquer les dépassements de crédits.

Or, l'article 18 de la loi n° 2007-32 du 27 décembre 2007 portant loi de finances pour l'année 2008 dispose que : « *Tout acte de dépense qui engage les finances d'une personne morale de droit public est subordonné à l'existence de crédits suffisants et au respect des règles organisant les dépenses publiques que sont : l'engagement, le contrôle, la certification de service fait, la confirmation de sa régularité et sa prise en charge par l'ordonnateur, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Tout contrat conclu en violation de ces obligations est nul et de nullité absolue.* »

Cette disposition existe dans les lois de finances de 2004 à 2008, période sur laquelle ont porté les audits de la dette intérieure, menés par l'IGE. L'existence de crédits est donc le préalable à l'exécution de toute dépense publique. Par conséquent, sans inscription budgétaire, il ne devrait pas y avoir d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement, ni de paiement. Même la réquisition de l'ordonnateur ne peut prospérer en cas d'absence de crédits.

Des procédures régulières existent et sont prévues par la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances pour faire face à des « *dépenses urgentes ou imprévues* » ou « *en cas, à la fois d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* ».

**En dehors de l'absence de couverture budgétaire, d'autres irrégularités ont été aussi constatées. Il s'agit, notamment, de :**

— l'absence de procès-verbal de réception établi dans les conditions définies par le décret n° 81-844 du 20 août 1981, modifié, et l'Instruction ministérielle n° 4 MEF/DMTA du 8 mars 1988 relatifs à la comptabilité des matières. Ainsi, **la Direction du Budget et du Matériel du Ministère de l'Intérieur se contentait, très souvent, d'établir de simples « attestations » ;**

— l'absence de marché pour des montants dépassant les seuils fixés par le Code des marchés publics : **certaines fournisseurs, entendus sur procès-verbal, ont reconnu le fait qu'ils opéraient sur la base de la seule confiance que leur inspirait la Direction du Budget et du Matériel ;**

— l'imputation au cours de l'exercice de **certaines dépenses au chapitre 210970890000, « Plan équipement de la police », alors que ledit chapitre, d'après la situation d'exécution budgétaire établie par le Ministère de l'Économie et des Finances, n'était même pas ouvert par la loi de finances.**

En dépit d'une longue pratique de comptabilité des matières, l'Inspection générale d'État a malgré tout constaté, au niveau de certaines administrations, l'absence ou la mauvaise tenue de celle-ci. Instituer une application pertinente, intégrant les deux aspects précités et générant des tableaux de bord périodiques de contrôle, pour tous les ministères et services publics, est une opération facilement réalisable, au sein de laquelle il serait possible d'instituer des mesures de sécurité rendant difficiles certaines manipulations non conformes à la loi ou frauduleuses.

## II - Violation des règles de la gestion budgétaire financière et comptable des entreprises publiques

L'exploitation des rapports issus des missions conduites par l'Inspection générale d'État (IGE) au niveau des entreprises du secteur parapublic ou d'autres organismes publics a permis de tirer un certain nombre d'enseignements relatifs aux défaillances récurrentes observées dans le fonctionnement des organes dirigeants de ces entités.

Trois de ces enseignements méritent d'être relevés.

### A *Problématique du choix du Président de Conseil d'Administration (PCA)*

Il a été constaté que le choix des PCA obéissait davantage à des impératifs politiques qu'à des objectifs de performance. Ainsi, la plupart des PCA nommés à la tête des sociétés d'État, n'avaient ni les compétences ni le profil adéquat permettant d'assurer correctement leur mission.

Il en résulte que faute de pouvoir assumer sa mission, le PCA s'en remet aux décisions du Directeur général, alors qu'il ne devrait pas en être ainsi. Cela explique que dans aucun des organismes publics mis à l'index pour mal gouvernance, les Conseils d'administration, censés exercer le contrôle sur l'action des organes exécutifs, n'ont attiré l'attention des Autorités sur les dérives de leur gestion.

### B *Défaillances au niveau du fonctionnement du Conseil d'administration*

Sans être exhaustives, les défaillances observées au niveau du fonctionnement du Conseil d'Administration se résument comme suit :

- choix peu judicieux des membres du Conseil d'Administration, les uns n'ayant aucune formation pour la mission pour laquelle ils ont été désignés, les autres, s'agissant notamment des représentants de l'État, n'assumant pas leur devoir d'alerte des autorités dans tous les cas aboutissant à des dérapages allant à l'encontre des intérêts de la structure ;
- méconnaissance par le Conseil d'Administration des limites de ses attributions, absence totale ou insuffisance du contrôle des actes du Directeur général par le Conseil d'administration ;
- défaillance du Conseil d'Administration dans le processus de décisions importantes pour la vie de la société (exemple de la LONASE) ;

Le choix des Présidents des Conseils d'Administration des entreprises publiques et parapubliques obéit davantage à des impératifs politiques qu'à des objectifs de performance, ce qui explique les carences et défaillances de la plupart d'entre eux.

— inféodation, pour diverses raisons, du Conseil d'Administration au Directeur général.

**C Défaillances du Directeur général**

— non-respect du processus de décision, certains directeurs généraux omettant de façon délibérée de requérir l'avis de l'organe habilité (cas de la LONASE et de l'ARTP) ;

— maquillage des états financiers pour faire apparaître un solde positif du bilan, alors que l'entreprise est au bord de la faillite (cas de la SENELEC) ;

— non-respect des décisions du Conseil d'Administration en matière de recrutement du personnel et en matière d'assistance sociale ;

— non-présentation au Conseil d'Administration dans les délais de certains actes comme l'exige la réglementation.

## Chapitre 2

## Causes de la mal gouvernance financière

Deux (2) principales causes de mal gouvernance méritent d'être relevées. Ce sont :

- l'ingérence des autorités politiques dans la gestion des finances publiques ;
- la politisation de la haute administration publique.

### I - Ingérences des autorités politiques dans la gestion des finances publiques

Plusieurs cas de mal gouvernance proviennent des ingérences des autorités politiques dans la gestion des finances publiques. Cette ingérence se manifeste principalement de deux manières.

A - *Les pressions exercées* ou qu'auraient exercées les autorités politiques, y compris les plus hautes d'entre elles, constituent l'un des arguments les plus fréquemment invoqués par les responsables des structures, entreprises ou organismes audités, vérifiés ou enquêtés, pour se justifier des dérives qui leur sont reprochées. C'est le cas, par exemple, pour la LONASE. En effet, pour se justifier d'avoir utilisé les fonds publics de son entreprise pour financer la campagne électorale de l'ancien Président de la République, ainsi que les activités de son parti politique, l'ancien Directeur général de cette société nationale expliquait qu'il avait agi à la demande pressante, frisant l'injonction, de cette haute autorité politique.

B - *l'implication* des mêmes autorités politiques dans des dossiers financiers explique d'autres dérives dans la gestion des finances publiques.

*Dans certains cas* en effet, ce sont des indices nombreux et concordants qui font suspecter légitimement une telle implication. C'est ce qui a été observé **dans les cas FESMAN, King Fahd Palace (ex-Méridien Président) et « Maison du Sénégal à New York »**. Ainsi, la gravité des dysfonctionnements observés, l'énormité des sommes en jeu et détournées de leur destination initiale au profit des intérêts privés, la proximité des acteurs visibles ou identifiés des opérations concernées avec les plus hautes autorités de l'État, ne laissent pas de doute sur l'implication de celles-ci dans lesdites opérations.

*Dans d'autres cas*, cette implication des autorités politiques dans la gestion des finances publiques est directe et quasi-officielle. C'est le cas, par exemple, **de la convention de concession d'opérateur d'infrastructures signée avec la Société MTL Infrastructures SA**, en application de la loi n°2001-15 du 27 décembre 2001, portant *Code des télécommunications et des postes*, notamment en son article 32.

Rappelons les trois dysfonctionnements majeurs qui ont marqué ce cas.

*D'abord*, la modification du Code des télécommunications et des postes pour introduire, dans son article 32, le nouveau régime

L'ingérence des autorités politiques dans la gestion des finances et la politisation de la haute administration constituent les principales causes de mal gouvernance.

d'autorisation d'opérateurs d'infrastructures s'est faite sans le strict respect de la procédure législative, dans un contexte où par ailleurs le gouvernement n'avait déclaré aucune urgence. C'est quand la convention avec MTL/Inf. SA avait été signée quelques mois seulement après l'adoption de ce nouveau régime, qu'on s'est expliqué la précipitation évidente avec laquelle le Code avait été modifié, et suspecté qu'il l'aurait été en fait dans l'intérêt personnel du nouvel opérateur.

*Ensuite*, l'opérateur avait préparé son propre projet de convention comportant des clauses qui lui sont favorables et l'avait fait directement signer par l'ancien Chef de l'État sans passer par la voie hiérarchique, ce qui prouve au moins sa forte proximité avec cette haute autorité politique.

*Enfin*, lorsque la procédure normale d'autorisation de la concession avait pu être réinitialisée, et que le dossier avait été transmis avec un projet de décret pour signature par le Président de la République, on s'est aperçu que la convention préparée par l'opérateur à son avantage avait été substituée à celle jointe au dossier, préparée par la commission compétente à cet effet.

## II - Politisation des hauts cadres de l'administration publique

**A** - C'est un fait qu'au Sénégal, comme dans la quasi-totalité des pays africains d'ailleurs, les personnels de la haute administration publique sont politisés en ce sens que la plupart d'entre eux :

- sont des responsables des partis politiques ou mouvements qui soutiennent le Président de la République en fonction ;
- animent leurs propres partis politiques ;
- sont impliqués dans les activités politiques locales pour leur propre compte ou pour le compte des partis qui soutiennent le Président de la République en fonction.

Dans ces conditions, pour les hauts cadres de l'Administration, avoir une base politique et l'animer devient un souci logique dans la perspective du bon déroulement de la carrière administrative.

**B** - La politisation de la haute administration publique présente plusieurs inconvénients pour le bon fonctionnement de l'État, notamment en matière de gouvernance économique et financière. En effet, le fonctionnaire politisé :

- résistera difficilement à des ordres illégaux de ses supérieurs politiques, alors même qu'il n'ignore pas les conséquences de ces ordres en termes de gaspillage ou de dilapidation des deniers publics ;
- sera constamment tenté d'utiliser les deniers publics pour financer les activités et partis politiques et même sera encouragé, voire contraint de le faire ;
- aura beaucoup de difficultés à éviter les conflits d'intérêts du fait de son implication quotidienne dans les affaires politiques ;
- sera constamment tenté d'utiliser ses positions politiques pour se maintenir à son poste ou en obtenir un autre offrant plus d'avantages financiers et matériels ;

Les pressions réelles ou supposées des hautes autorités politiques constituent l'un des arguments souvent invoqués par les responsables impliqués dans les malversations.

- sera par la force des choses moins regardant sur sa propre gestion, persuadé à tort ou à raison qu'en cas de malversations, il bénéficiera de hautes protections, voire de l'impunité ;
- n'inspirera aucune confiance dans les arbitrages qu'il fera dans le cadre de son travail, étant à la fois juge et partie.

Dans un tel système, les autorités politiques et notamment le Président de la République qui, selon les constitutions de la plupart des États africains, disposent du quasi-monopole de la nomination aux hautes fonctions de l'État, sera constamment tenté, au moment d'effectuer ces nominations, de privilégier les critères de proximité politique des candidats à leurs compétences réelles. L'effet pervers qui découle de cette pratique, c'est de dévaloriser les compétences au profit du militantisme politique.

**C** - Cette situation de politisation des hauts cadres s'observe également au niveau des entreprises publiques où les Directeurs généraux sont nommés par le Président de la République. Dans les cas où la nomination de ces hauts cadres ou de certains d'entre eux obéirait à des considérations politiques et ne serait pas basée sur des critères de compétences, les risques de dysfonctionnements dans la gestion de ces entités seraient plus élevés, parce que des Directeurs généraux, voire des Présidents de Conseil d'Administration nommés dans ces conditions ne pourraient pas résister aux éventuelles injonctions ou implications du Président de la République dans la gestion financière de leurs entreprises.



## Titre 3

### RECOMMANDATIONS POUR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Trois séries de recommandations sont proposées ; elles concernent respectivement :

- les bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable ;
- la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière ;
- la valeur ajoutée de l'IGE dans la moralisation de la vie publique.

## Chapitre 1

### Promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable

La promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable doit être faite, aussi bien au niveau de l'État, que des établissements publics et entreprises publiques.

#### **I - Promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable de l'État**

Les investigations de l'IGE dans les domaines et secteurs sus indiqués l'amènent à formuler les recommandations ci-après :

- retourner à l'orthodoxie en mettant un terme aux abus constatés dans l'octroi des avances de trésorerie. Cette recommandation de l'IGE a d'ailleurs été confortée par la suite par la position des bailleurs de fonds sur la question, notamment la Banque mondiale et le FMI. Cette dernière institution a même signé un mémorandum dans lequel il est mentionné que « *la procédure d'avance de trésorerie qui a été l'une des sources des problèmes budgétaires observés est dépourvue de base légale* ». Ledit mémorandum a interdit la procédure aboutissant à l'avance de trésorerie. Toutefois, même si les avances de trésorerie ont connu une baisse certaine, la pratique des décrets d'avances portant sur plus de quatre cent cinquante (450) milliards entre 2008 et 2012, a ouvert la porte à des dérives de toutes sortes en termes d'empiètement inacceptable sur les prérogatives du Parlement, de fraudes, de corruption et de gaspillage ;
- procéder à une meilleure planification budgétaire et financière de manière à limiter le recours intempestif aux virements de crédits ;
- éviter dans l'exécution de la loi de finances les manipulations ayant pour conséquence de vider l'autorisation parlementaire de sa substance ;

Les « ponctions-réallocations » budgétaires et les décrets « confidentiels » d'ouverture de crédits sont source de corruption.

- mettre un terme à la pratique des « ponctions-réallocations » budgétaires et des ouvertures de crédits par le biais de décrets « confidentiels », qui sont sources de fraudes, de gaspillages et de corruption ;
- abolir le recours abusif aux lettres de garantie ou de « confort » adressées par le Ministre chargé des Finances à des banques privées pour garantir des opérations de crédit au profit d'opérateurs privés, en vue de leur permettre de financer des projets, programmes ou activités n'ayant fait l'objet d'aucune programmation budgétaire ;
- veiller à ce que tous les programmes d'investissements publics soient autorisés par le Parlement.

Par ailleurs, il convient d'encadrer les pouvoirs du Ministre chargé des Finances, ordonnateur principal du budget de l'État, en veillant notamment à ce que :

1. un plafond soit fixé pour ce qui concerne les décrets d'avance, avec des critères pertinents ;
2. une liste de secteurs ou activités intouchables soit établie et que toute violation de cette interdiction fasse l'objet d'une audition du Ministre de l'Économie et des Finances en Commission des Finances de l'Assemblée nationale ;
3. les ponctions touchant des projets et programmes publics d'un certain montant fassent l'objet d'une audition du Ministre chargé des Finances en Commission des Finances de l'Assemblée nationale.

Il est en outre recommandé d'auditionner aussi le Ministre de l'Économie et des Finances sur les dépenses hors budget.

## **II - Promotion des bonnes pratiques en matière de gestion budgétaire, financière et comptable des établissements publics et entreprises publiques**

### **A - Recommandations tendant à une meilleure gestion administrative et financière de l'État**

#### **1. Adopter les bonnes pratiques**

À l'inverse des mauvaises pratiques signalées plus haut, l'IGE recommande l'adoption, en matière de gestion administrative et financière, d'un certain nombre de bonnes pratiques dont les principales sont citées ci-dessous :

- se conformer aux dispositions de la loi de finances de l'année qui prévoit : « *Tout acte de dépense qui engage les finances d'une personne morale de droit public est subordonné à l'existence de crédits suffisants et au respect des règles organisant les dépenses publiques que sont : l'engagement, le contrôle, la certification du service fait, la confirmation de sa régularité et sa prise en charge par l'ordonnateur, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Tout contrat conclu en violation de ces obligations est nul et de nul effet* » ;
- se conformer scrupuleusement en matière contractuelle au respect des dispositions du Code des Obligations de l'Administration (COA)

selon lesquelles : « *La conclusion d'un contrat susceptible d'engager les finances de la personne administrative de droit public contractante est soumise à l'existence de crédits budgétaires et au respect des règles d'engagement des dépenses publiques* » ;

— se référer à des procédures régulières de résolution des problèmes prévues par la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances pour faire face aux « *dépenses urgentes ou imprévues* » ou « *en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* » ;

— assurer l'effectivité des réceptions, notamment la tenue du procès-verbal de réception, dans les conditions définies par le décret n° 81-844 du 20 août 1981 et l'instruction ministérielle n° 4 MEF du 8 mars 1988 relatifs à la comptabilité des matières, modifiée;

— développer une application informatique, automatisant la tenue de la comptabilité des matières ;

— se conformer aux dispositions du Code des marchés toutes les fois que le montant de la dépense l'exige ;

— ajuster les outils et pratiques aux prescriptions du droit communautaire issu de l'OHADA et du SYSCOA ; à cet effet, tous les établissements publics, universités, établissements publics de santé (EPS) et autres devraient adopter les normes de comptabilisation, de gestion financière et de gouvernance de contrôle de l'OHADA, ainsi que la nomenclature des comptes SYSCOA.

## **2. Rationaliser la dépense publique**

### **a) Développer la capacité d'autofinancement**

*L'Inspection générale d'État* a relevé, comme risques importants, l'insuffisance des ressources, mais aussi et surtout la mauvaise allocation et la mauvaise gestion dues notamment :

— non seulement à la faiblesse des tarifs des prestations médicales pratiquées, mais aussi à l'insuffisance des subventions ;

— à l'absence de stratégies favorisant la mobilisation des ressources;

— à l'inefficacité du système de recouvrement des créances de l'État, liées notamment à l'absence d'une ligne de crédits spécifique au niveau de la Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes viagères ;

— à la faible capacité d'autofinancement des EPS, source du profond déficit du compte d'exploitation et de l'accroissement de leur endettement.

### **b) Rétablir l'équilibre d'exploitation**

Le rétablissement de l'équilibre d'exploitation est un impératif de bonne gestion, tout comme l'amélioration des recettes et la maîtrise de la masse salariale. *L'Inspection générale d'État* a relevé lors des audits au niveau des établissements publics de santé, que leur exploitation est économiquement inefficace, au vu des indicateurs ci-après :

— aucun d'entre eux, à l'exception des Hôpitaux de Pikine, de Saint-Jean de Dieu, du SAMU et du Centre national de Transfusion sanguine (CNTS), ne dégage un excédent brut ;

- c'est ainsi que, du fait d'une masse salariale trop forte, l'excédent brut d'exploitation (EBE) du secteur n'a été que de cinq milliards deux cent vingt-sept millions huit cent onze mille six cent-vingt-trois (5 227 811 623) francs CFA ;
- le rapport E.B.E/Produits d'exploitation tourne autour de -0,2673 ;
- sur chaque prestation médicale, les EPS ne récupèrent, en moyenne, que 73,3%, hors charges financières ;
- par conséquent, du fait d'une telle structure d'exploitation, l'EBE ne peut servir au financement et au renouvellement des immobilisations ;
- la faible capacité d'autofinancement pose, à terme, un réel problème d'efficacité des efforts financiers fournis par l'État et constitue une menace certaine pour la survie des EPS ;
- durant la période sous revue, à l'exception de l'Hôpital Saint-Jean de Dieu, les EPS ont de sérieux problèmes de financement à court terme, du fait d'une marge brute globale d'autofinancement négative de l'ordre d'un milliard trois cent-quatre millions quatre-vingt trois mille deux cent-trente-deux (1 304 083 232) francs ;

Tableau n° 3				
Situation du « Cash flow » des EPS : Marge brute d'autofinancement des EPS				
EPS	Résultat net	Amortissement	Provisions	Total
FANN	-256 676 247	385 259 968	0	128 583 721
HALD	-815 900 313	341 054 333	0	-474 845 980
ALBERT ROYER	-146 153 362	146 907 730	0	754 368
HOGGY	-1 807 152 689	452 601 411	435 644 138	-918 907 140
ABASS NDAO	-171 198 401	225 389 099	0	54 190 698
THIAROYE	-80 253 881	46 132 998	0	-34 120 883
PIKINE	61 619 984	124 299 737	0	185 919 721
TOUBA	-294 183 774	137 411 508	0	-156 772 266
DIORBEL	-127 935 536	69 649 114	0	-58 286 422
KAOLACK	-468 544 335	120 213 121	0	-348 331 214
ST LOUIS	-411 532 390	351 936 466	13 703 794	-45 892 130
NDIOUM	-164 246 605	222 056 991	0	57 810 386
OUROSSOGUY	-78 284 690	153 642 217	0	75 357 527
TAMBA	-47 308 554	98 335 412	0	51 026 858
THIES	-163 077 720	400 996 028	0	237 918 308
KOLDA	-451 520 091	326 594 649	19 863 270	-105 062 172
ZIGUINCHOR	-142 349 886	128 198 336	0	-14 151 550
LOUGA	-102 557 678	115 130 088	0	12 572 410
CNAO	-30 680 345			-30 680 345
CNTS	17 954 604	54 243 568	0	72 198 172
SAMU	6 634 701	0	0	6 634 701
<b>Total</b>	<b>-5 416 670 961</b>	<b>3 900 052 774</b>	<b>469211202</b>	<b>-1 304 083 232</b>

- avec une exploitation des EPS non génératrice de source de financement et du fait de la situation juridique actuelle et de l'incursion intempestive de l'État qui prend des décisions non adossées sur des études sérieuses et une réelle concertation (cas du Plan Sésame et d'autres programmes), ainsi que d'une gestion peu transparente, l'on constate une incapacité des EPS à se prendre en charge eux-mêmes.

**3. Optimiser les ressources**

**a) Lever les insuffisances de la fonction recouvrement pour assumer les exigences d'une liquidité restaurée**

Les contraintes financières précitées peuvent trouver une première voie de solution dans l'efficacité et l'efficacités de la fonction « Recouvrement ». À cet effet, l'Inspection générale d'État a recommandé :

- la mise en place systématique au niveau des EPS, d'un service de recouvrement ;
- la résorption du gap constitué par les créances, surtout celles considérées comme douteuses ;
- s'agissant précisément de l'importance de ces créances, il a été relevé que :

- sur huit milliards cent cinquante-six millions six cent quatre-vingt-sept mille quatre cent soixante-dix (8 156 687 470) francs CFA recensés, quatre milliards deux cent cinquante-quatre millions cinq cent soixante-neuf mille neuf cent soixante-treize (4 254 569 973) francs CFA (52,16%) sont dus par l'État aux EPS;
- une différence de valeur due par les mutuelles et Institutions de Prévoyance Maladie (IPM), à hauteur de neuf cent soixante six millions quatre cent quatre-vingt-six mille quatre cent quatre-vingt-quatre (966 486 484) francs CFA (11,84%) et par d'autres (sociétés et particuliers à leurs frais PAF) pour deux milliards neuf cent dix-huit millions six cent soixante-seize mille treize (2 918 676 013) francs CFA (35,78%) ;
- des créances sur l'État imputables à divers programmes et projets de prise en charge, par exemple en ce qui concerne les imputations budgétaires, le Plan Sésame, etc.

Un tel impératif de gestion des créances est plus exigible lorsqu'il s'agit d'hôpitaux, en principe disponibles 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Lorsque l'endettement s'est révélé lourd et pesant, le Ministère de la Santé a tenté d'y faire face, pour atténuer les difficultés. Il a, par exemple, par décision n° 01805 MSP/DAGE du 20 février 2009, autorisé le versement de deux milliards trois cent quatre-vingt douze millions (2 392 000 000) de francs CFA à leur profit, pour régler une partie de la dette. Et là, s'est posée, en fait, la pertinence des décisions de gestion : cette mesure aura, paradoxalement, profité beaucoup plus aux établissements publics de santé non endettés, comme ceux de Pikine, de Thiaroye et le SAMU.

**Tableau n° 4**

Sommes dues par l'État aux EPS au titre des prises en charge		
État	4.254.569.973	52,46
Imputation budgétaire	1 503 243 351	18,42
Plan sésame	1 883 075 310	23,08
Indigence	755 331 162	9,26
Césariennes	112 920 150	1,32

Il faut mettre en place un service de recouvrement auprès de chaque EPS.

Les sommes dues par l'État aux EPS représentent plus de 52 % de leurs créances.

### b) Restituer les performances pour augmenter les recettes

Le relèvement du plateau technique des hôpitaux de niveau 2, bien que requérant d'importants investissements, leur permettra d'augmenter leurs recettes.

Sous l'impulsion de l'État, des mesures urgentes doivent être envisagées pour pallier la situation actuelle, autour des impératifs suivants :

- le relèvement du plateau technique des hôpitaux de niveau 2, afin de leur permettre d'accomplir davantage et encore plus d'actes et, conséquemment, d'augmenter leurs recettes, ce qui requiert d'incontournables et importants investissements ;
- bien planifier, en amont, en tenant compte des paramètres et des contraintes de l'environnement ;
- veiller à ce que l'octroi des subventions tienne compte des compétences géographiques et des prix appliqués ou révisés à la hausse, dans des proportions soutenables pour les populations.

### c) Procéder à une allocation optimale des ressources permettant une marge de manœuvre financière accrue

Les contraintes liées à la difficulté de mobiliser les allocations faites par l'État aux EPS, sous forme de subventions trimestrielles versées dans un compte d'attente du Trésor, ne permettent pas une gestion financière efficace. Dans bien des cas, au bout d'une période de 7 à 8 mois, les budgets s'épuisaient, obligeant lesdits agents comptables à solliciter des avances de trésorerie.

### B - *Recommandations tendant à une meilleure gouvernance d'entreprise*

Pour renforcer la gouvernance d'entreprise, promouvoir la culture de responsabilité, de transparence et de contrôle politique et démocratique.

Les perspectives de renforcement de la gouvernance d'entreprise en Afrique en général et au Sénégal en particulier, pourraient être orientées vers la promotion de trois types de culture : la culture de responsabilité, la culture de transparence et la culture de contrôle politique et démocratique.

- **la culture de responsabilité** : il convient d'édicter des règles de bonne conduite et les sanctions y attachées ;
- **la culture de transparence** : en garantissant la qualité de l'information financière publiée par les entreprises et l'indépendance des organes de contrôle et d'audit ;
- **La culture de contrôle politique et démocratique** : en développant les comités spécialisés (comité d'audit, comité stratégique, comité des engagements et des risques...) et en rendant obligatoire le recours à des administrateurs extérieurs.

#### Il y a par ailleurs lieu :

- de rationaliser le processus de décision en accordant une attention particulière à une concertation plus formalisée entre les parties prenantes (*stake holders*) ;
- d'affiner les stratégies de lutte pour décourager les comportements de gaspillage et endiguer les tentatives et manœuvres de fraude, d'abus de biens sociaux et de corruption.

Pour une meilleure gouvernance d'entreprise, l'IGE préconise l'aménagement de la responsabilité pénale des dirigeants et membres des organismes du secteur public et parapublic et un renforcement du contrôle interne appuyé sur une cartographie des risques.

### Sur le fondement de ces constatations, l'IGE préconise :

– la mise sur pied d'une structure dédiée à la gestion de la fonction d'actionnaire de l'État au niveau des entreprises publiques, car, pour diverses raisons, le mode de travail de la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'État ne favorise pas le respect des principes de bonne gouvernance d'entreprise ;

– le toilettage et la refonte de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 sur l'organisation du secteur parapublic et son contrôle, pour faciliter la mise à niveau des entreprises du secteur public en développant les rôles des Comités spécialisés (comité d'audit, de formulation stratégique, de nomination, de rémunération....) ;

– l'aménagement de la responsabilité pénale des dirigeants des organismes du secteur public et parapublic, dans ce cadre ;

– le renforcement du contrôle interne avec son dispositif de management des risques au sein desdits organismes ;

– la reconfiguration des Conseils d'Administration et la revue du profil des administrateurs des entreprises publiques, du fait du rôle central qu'ils jouent dans la gouvernance d'entreprise. Dans cette perspective, la mise en place d'un cursus de formation des administrateurs d'entreprises publiques pourrait être envisagée.

Il pourrait être institué une procédure de non-objection exercée par une Commission restreinte placée sous l'autorité du Président de la République, dans les 72 heures qui suivent la réunion du Conseil d'Administration :

– évaluer et revoir le contrôle a priori concomitant du Contrôle financier qui, jusqu'à présent n'a pas permis de prévenir et de lutter contre la mal gouvernance des entreprises publiques, en dépit du rôle d'alerte et de veille qu'il doit assumer au nom du Président de la République ;

– instituer une Caisse autonome d'indemnisation des Présidents de Conseil d'Administration, géré par une autorité administrative indépendante, qui serait également chargée de veiller à la promotion d'une meilleure gouvernance d'entreprise, pour lutter contre l'inféodation des Présidents de Conseil d'Administration au Directeur général ;

– pour certaines sociétés, agences ou autorités administratives qui sont stratégiques :

- rendre obligatoire, la transmission du rapport du Commissaire aux comptes à l'autorité administrative proposée ci-dessus qui devrait avoir, entre autres membres, des représentants de l'IGE, de la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises publiques (CVCCEP), du Contrôleur financier, du Trésorier général, de l'Inspection générale des Finances, le Représentant du Ministre en charge de la Bonne Gouvernance, de l'Office national de Lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC), de la CENTIF, du Représentant du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de l'Agent judiciaire de l'État et des membres de la Société civile spécialisés en gouvernance ;

- activer le projet de mise en place d'une Cour de Répression des Délits économiques et financiers ;
- voter une loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine qui permettra, en cas de crime économique et financier, de poursuivre les membres du gouvernement, les autres autorités administratives, les agents de l'État, les dirigeants d'entreprises et d'organismes publics (PCA, PDG, DG) déclarés coupables ;
- voter une loi, à l'image du « *False Claim Act* » aux USA, qui favorise l'accès des citoyens et encourage la dénonciation auprès de l'OFNAC à cet effet, de tout acte de fraude, de gaspillage, de corruption, de blanchiment d'argent dont ils auront connaissance ; une partie (15%) des montants recouverts, le cas échéant leur sera allouée ;
- institutionnaliser la déclaration de patrimoine pour toute personne qui gère les affaires publiques, conformément à la loi portant Code de transparence et ses textes d'application ;
- généraliser les Codes de déontologie au sein des organismes publics et parapublics ;
- favoriser la culture de gestion des risques et renforcer le contrôle interne au sein des organismes publics et parapublics.



## Chapitre 2

# Revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière

Deux séries de recommandations sont proposées dans ce chapitre 2 :

- des recommandations d'ordre général sur les objectifs de la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière ;
- des recommandations relatives aux questions juridiques prioritaires de prévention de la mal gouvernance en matière économique et financière.

### Section 1 : Recommandations d'ordre général sur les objectifs de la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière

La revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière vise trois objectifs :

- clarifier, simplifier et harmoniser la réglementation à incidence financière ;
- fidéliser et coordonner les sources de la réglementation à incidence financière ;
- actualiser la réglementation à incidence financière relativement au droit communautaire de la CEDEAO, de l'OHADA et de l'UEMOA.

#### I - Clarifier, simplifier et harmoniser la réglementation à incidence financière

##### *A- Notion de réglementation à incidence financière*

Par réglementation à incidence financière, il faut entendre, notamment, sans que la liste soit limitative :

- les textes relatifs au droit budgétaire, financier et comptable ;
- les textes portant statut et attributions des personnels administratifs appartenant à la chaîne des recettes et des dépenses publiques ou de toute autre personne susceptible d'y être impliquée ;
- les textes relatifs aux activités ou manifestations bénéficiant du concours financier de la puissance publique ; par exemple, le décret instituant ou organisant le FESMAN est un texte à incidence financière du fait que cette manifestation a bénéficié du concours financier de l'État ;
- les textes habilitant des personnes à manier des deniers publics ;
- les textes qui protègent les intérêts financiers de l'État, en ce sens que leur bonne application lui fait « gagner » de l'argent, en d'autres termes, optimise ses ressources, tandis que leur mauvaise application crée un état de gaspillage, fait perdre de l'argent à l'État, favorise la corruption.

### ***B- Exemples de préjudices causés à l'Etat par des textes à incidence financière pas clairs***

Il est fréquent qu'en réponse aux pré-rapports de l'IGE, les responsables mis en cause pour leur gestion se justifient en s'appuyant sur leur interprétation de certaines dispositions des lois et des règlements. Dans la plupart de ces cas, il arrive effectivement que l'interprétation faite par l'IGE des mêmes textes soit différente de celles des gestionnaires concernés.

Ainsi, par exemple :

- dans le cas de DP World, le Directeur général soutenait que, selon son interprétation, contraire à celle de l'IGE, la procédure de concession du PAD ne relevait pas du Code des marchés publics ;
- dans le cas des autorisations et des licences de pêches, les divergences d'appréciation entre l'IGE et le Ministre de l'Économie maritime résultaient également des divergences d'interprétation de certaines dispositions du Code de la pêche maritime ;
- dans le cas de l'Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP), l'IGE reprochait, entre autres, à son Conseil de Régulation et à son Directeur général, d'avoir distribué illégalement une prime exceptionnelle d'un milliard six cent millions de francs CFA à des non- ayants-droit. Pour résister aux constats de l'IGE, le Président du Conseil de Régulation de l'ARTP s'appuyait sur sa propre interprétation, contraire à celle de l'IGE, des dispositions du décret 2008-222 du 5 mars 2008 relatives aux modalités de répartition, par le Conseil de Régulation de l'ARTP, de la quote-part de 2% qui lui est due, résultant de la contrepartie financière versée à l'État par les opérateurs des réseaux, ainsi que sur l'objet de la dépense de cette ressource, à savoir « *la réalisation des missions de l'ARTP* ».

**Il est ainsi observé qu'à la base de nombreux cas de mal gouvernance se trouve un problème d'interprétation des textes.**

### ***C - Écrire et interpréter les textes à incidence financière dans le sens de la sauvegarde des intérêts financiers de l'État***

S'il est exact que tout texte, si simple soit-il, peut toujours faire l'objet d'interprétations, des divergences très profondes dans leur **compréhension**, comme celles relevées ci-dessus, doivent autant que possible être évitées, notamment, comme c'est le cas dans les exemples cités, lorsqu'elles peuvent avoir des conséquences négatives sur la préservation des intérêts financiers de l'État.

C'est la raison pour laquelle, dans ces situations, l'IGE interprète toujours les textes dans le sens de la protection des deniers publics. En d'autres termes, l'interprétation qu'elle retient et sur laquelle elle fonde ses constats, assortis de propositions de mesures correctives, est toujours celle qui protège les intérêts financiers de l'État. Cette approche constitue par ailleurs l'un des aspects les plus importants de **la valeur ajoutée des interventions de l'IGE**.

Mais la position de **l'IGE résulte d'une interprétation** parmi d'autres. Ainsi, dans le cas de l'ARTP, cette interprétation était déjà

contestée par les responsables de l'Institution. Le cas de DP World est très illustratif à cet égard. En effet, alors que l'IGE s'était investie sans compter pour démontrer que le *Terminal à conteneurs du PAD* ne devait être cédé que conformément aux règles des marchés publics, l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) qu'on peut considérer comme garante, au premier plan, de la bonne application des règles des marchés publics, émettait, dans le cas du Terminal roulier du PAD, deux avis autorisés selon lesquels la concession dudit *Terminal roulier* ne présente pas le caractère de marché public (certes, le Terminal roulier est différent du Terminal à conteneurs, mais au plan du droit applicable, les deux infrastructures sont comparables).

Par ailleurs, si la concession du Terminal à conteneurs du PAD avait été attaquée devant la Chambre administrative de la Cour suprême, dans le cadre du contentieux des contrats administratifs et des marchés publics, rien ne permet, *a priori*, de dire laquelle des deux interprétations, celle de l'IGE ou celle de l'ARMP, aurait retenue cette juridiction et à laquelle elle aurait conféré force juridique.

L'un des objectifs prioritaires de la revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière consiste dès lors à promouvoir **l'élaboration de textes aussi clairs que possible**. En effet, des textes clairs constituent des outils et même une exigence de la bonne gouvernance.

Dans la mesure où des textes, même clairs, donnent toujours lieu à interprétation, ceux à incidence financières doivent être écrits de telle sorte que, d'emblée, l'interprétation qui s'impose soit celle qui protège les intérêts financiers de l'État. En cas de doute, s'il fallait choisir entre le droit jurisprudentiel et la législation, les intérêts financiers de l'État seront mieux protégés par la loi que par la jurisprudence.

#### ***D- Recommandations***

La clarification des textes doit être accompagnée de leur simplification et de leur harmonisation. Dans les cas précités, il faudrait non seulement clarifier les dispositions objet d'interprétation divergentes, mais également les harmoniser avec le Code des Obligations de l'Administration (COA), le Code des marchés, les statuts et les textes organiques qui régissent les entreprises, structures et entités concernées.

Au vu de ces observations, l'IGE recommande la mise en œuvre effective de la procédure de consultation interministérielle qui doit précéder l'adoption de tout projet de loi et de tout texte réglementaire.

## **II - Fidéliser et coordonner les informations dont la prise en compte est susceptible d'améliorer la qualité de la réglementation**

### ***A- Observations d'ordre général***

Les travaux de l'IGE, notamment ses rapports d'inspection, de vérification et d'audit, ainsi que ses rapports d'enquêtes, contiennent de nombreuses informations dont la prise en compte permettrait d'améliorer la qualité de la réglementation.

Du reste, c'est en grande partie sur de telles informations que l'IGE se base pour proposer au Président de la République des directives dont la mise en œuvre conduit, parfois, à l'adoption de certains textes ou à leur amélioration.

Afin de renforcer sa valeur ajoutée pour la promotion de la bonne gouvernance, il paraît indiqué que l'IGE se rapproche d'autres structures ou institutions susceptibles de détenir des informations similaires.

C'est le cas pour la **Cour des Comptes** qui, en matière de contrôle administratif, intervient pratiquement sur le même champ que l'IGE et qui, à cette occasion, recueille des informations susceptibles d'améliorer la réglementation. C'est également le cas pour la **Chambre administrative de la Cour suprême** qui peut s'ouvrir à l'IGE pour certaines difficultés qu'elle rencontre à l'occasion de l'application de certains textes. C'est également le cas du **Médiateur de République**. En effet, bien que statuant en équité, le Médiateur est amené, à travers les réclamations des citoyens contre l'Administration, à collecter une masse importante d'informations sur ces dysfonctionnements, que l'IGE peut exploiter à bon escient.

D'autres structures ou institutions comme l'**Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC)** ou la **Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF)** peuvent présenter le même intérêt pour la collecte d'informations par l'IGE.

### ***B- Recommandations***

Pour atteindre cet objectif, il est proposé la recommandation ci-après :

• **Proposer à Monsieur Le Président de la République la création d'un cadre de concertation et d'échanges des corps et institutions de contrôle et de médiation.**

Cette structure pourrait être coordonnée par l'IGE. Au cas où cette solution poserait des problèmes de préséance, la coordination de la structure serait tournante entre les responsables des grands corps qui en feraient partie.

La structure serait le lieu d'échanges sur les difficultés d'application des textes ou de leur harmonisation. Ces échanges enrichiraient la banque d'informations de l'IGE.

### **III- Actualiser la réglementation à incidence financière relativement au droit communautaire de la CEDEAO, de l'OHADA et de l'UEMOA**

#### ***A- Observations d'ordre général***

Alors que les **décisions et les règlements** des instances communautaires s'appliquent directement dans les Etats membres, leurs directives et recommandations doivent être transposées dans leur droit interne.

Pour prendre l'exemple de l'UEMOA, les directives à transposer concernent des secteurs aussi divers que la régulation, les marchés publics, les finances publiques. La transposition se fait en principe sans délai, après l'adoption de la recommandation ou de la directive. Exceptionnellement dans certains cas, un délai peut être imparti aux Etats membres pour transposer certaines directives. C'est le cas pour les directives relatives à la mise en place des budgets programmes ou par objectifs ; l'UEMOA a donné jusqu'en 2017 aux Etats membres pour atteindre cet objectif.

### ***B- Recommandation***

L'IGE fait la recommandation ci-après :

• **Le Président de la République instruit l'IGE de mener une étude et de lui soumettre un rapport sur l'état des lieux de la transposition, en droit interne sénégalais, des directives et autres instruments communautaires contraignants.**

Les constatations faites à l'occasion de cette enquête permettront à l'IGE de proposer des mesures correctives appropriées tendant à l'harmonisation de la réglementation, notamment celle à incidence financière.

## **Section 2 : Recommandations relatives à la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière**

Pour prévenir la mal gouvernance en matière économique et financière, trois actions prioritaires devraient être réalisées :

- préciser ou déterminer le statut des personnes impliquées ou intervenant dans le maniement ou la gestion des deniers publics ;
- clarifier et harmoniser les règles relatives aux achats publics ;
- assurer l'encadrement juridique de la gouvernance des entreprises publiques.

### **I - Préciser ou déterminer le statut des personnes impliquées ou intervenant dans le maniement ou la gestion des deniers publics**

Les investigations effectuées par l'IGE l'ont amené à constater que de nombreux cas de malversations financières, de faits favorisant la corruption ou les détournements de deniers publics proviennent du non-respect ou des défaillances et lacunes de la réglementation applicable aux personnes impliquées ou intervenant dans le maniement ou la gestion des deniers publics.

Il paraît indiqué de présenter d'abord des observations d'ordre général sur cette question, avant de formuler des recommandations.

### ***A- Observations d'ordre général***

Deux catégories de personnes sont impliquées dans le maniement ou la gestion des deniers publics : celles qui sont légalement habilitées à le faire et celles qui le font illégalement, sans titre juridique.

Les recommandations doivent s'adapter à chacune de ces catégories de personnes.

### **1 - Les personnes légalement habilitées à manier les deniers publics**

Le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique abrogeant et remplaçant le décret n° 66-458 du 17 juin 1966 du même objet, confie le maniement ou la gestion des deniers publics aux ordonnateurs et à leurs délégués, aux administrateurs de crédits, ainsi qu'aux comptables de toutes catégories.

Ce texte détermine également les missions et les responsabilités de ces personnels ainsi que les sanctions financières, disciplinaires, civiles et pénales qu'ils encourent, en cas de fautes dans l'exercice de leurs activités.

Cependant, c'est le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics qui constitue le texte de référence précisant les responsabilités et les sanctions encourues par les personnes intervenant dans les actes comptables.

Les recommandations qui suivent tendent à améliorer et au besoin à renforcer ce dispositif pour une meilleure prévention et dissuasion de la mal gouvernance.

#### **a) En ce qui concerne les ordonnateurs, leurs délégués et les administrateurs de crédits**

Les investigations faites par l'IGE ont montré que les ingérences, parfois intempestives des ordonnateurs, leurs délégués et les administrateurs de crédits sont à l'origine de graves dérapages financiers. Il sera donc nécessaire d'instituer ou de renforcer les sanctions pénales à leur égard. Au regard de la gravité des conséquences négatives de certains de leurs actes en termes de dilapidation des deniers publics, les amendes, quel qu'en soit d'ailleurs le montant, auxquelles ils sont susceptibles d'être condamnés par la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes, n'ont qu'une valeur symbolique. Il s'agit d'aller plus loin, en préconisant des peines correctionnelles dans des conditions à déterminer.

En revanche, il est nécessaire de préconiser des garanties statutaires appropriées pour protéger les fonctionnaires et autres personnels administratifs de la chaîne des dépenses et des recettes contre les pressions dont ils peuvent faire l'objet de la part de leurs supérieurs hiérarchiques. En effet, au nom d'une conception erronée du pouvoir hiérarchique, voire du pouvoir de tutelle, ceux-ci peuvent donner à leurs subordonnés et même aux cadres simplement placés sous leur tutelle des ordres ou instructions à incidence financière contraires à l'orthodoxie financière.

C'est ainsi que l'IGE a été amenée à constater que, pour s'exonérer de certaines fautes de gestion qui leur étaient reprochées, certains gestionnaires tentaient de s'abriter derrière des « **ordres** » qu'ils auraient

reçus de leurs hiérarchies. Il convient donc de mettre en place un dispositif qui empêche le supérieur hiérarchique de donner à ses subordonnés des ordres illégaux à incidence financière, et de permettre à ces subordonnés de refuser d'exécuter de tels ordres, sans craindre pour leur carrière administrative.

### **b) En ce qui concerne les comptables**

Les sanctions fixées par les textes, en leur état actuel, sont satisfaisantes à la condition d'être effectivement appliquées. En revanche, les garanties d'indépendance accordées à ces agents, méritent d'être renforcées.

En effet, les comptables supérieurs sont nommés par le Président de la République, sur proposition du Ministre chargé des Finances. Le fait par ailleurs qu'ils sont placés sous l'autorité hiérarchique du Ministre chargé des Finances rend illusoire le principe fondamental de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Pour la bonne gestion des finances publiques, il convient de doter les comptables, notamment les comptables supérieurs, d'un statut qui garantisse effectivement leur indépendance à l'égard du Ministre chargé des Finances.

Une autre solution consisterait à séparer le « Département du Budget » de celui des « Finances » pour en faire deux ministères séparés. Dans ce cas, les comptables dépendraient du Budget et le Ministre des Finances resterait ordonnateur.

## ***2 - Les personnes s'ingérant dans le maniement des deniers publics sans titre juridique***

De plus en plus de personnes s'ingèrent, sans titre juridique, dans le maniement ou la gestion des deniers publics. Cette activité illégale est qualifiée de **gestion de fait**. À titre illustratif, comme exposé plus haut, des responsables du FESMAN, sans titre juridique ni formation adéquate, s'érigeaient en comptables, et cumulaient ces fonctions avec celles d'ordonnateurs de crédits. À ce titre, ils encaissaient des recettes, ordonnaient et exécutaient des dépenses, comportements qui expliquent en grande partie les graves dérives constatées par l'IGE. Toute personne qui s'ingère sans titre légal dans le maniement ou la gestion des deniers publics est qualifiée de **comptable de fait**. Les sanctions actuelles contre la gestion de fait doivent être aussi dissuasives que possible.

En effet, une réduction drastique des catégories et du nombre de personnes qui manient les deniers publics entraînerait un retour sur investissement remarquable.

### **B- Recommandations**

**1. Dans la loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine dont l'élaboration est préconisée par l'IGE, créer un titre portant sur les « Dispositions relatives à la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière dans le maniement ou la gestion des deniers publics ».**

**1a)** Outre les décrets d'application de ce titre, élaborer une grande circulaire interprétative susceptible de servir de support pour sa vulgarisation et la formation des cibles à identifier ;

**1b)** instituer dans cette loi un observatoire ou une haute autorité dotée du statut d'Autorité administrative indépendante pour en suivre l'application ;

**1c)** privilégier dans la loi les mécanismes de prévention et de dissuasion, tels que la dénonciation ou la publicité des débats devant les juridictions ;

**1d)** qualifier de délits correctionnels les incriminations décrites à l'article 49 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, à l'encontre des personnes énumérées à l'article 48 de ladite loi organique, maniant ou susceptibles de manier les deniers publics. À cette liste, il faut ajouter les ministres, ainsi que toute personne coupable de gestion de fait, ce qui supposerait une modification de la Constitution qui accorde un privilège de juridiction à ces autorités, compte tenu du besoin de protection qui entoure l'exercice de leurs fonctions. Cela est juste et compréhensible. Cependant, la loi devrait distinguer les cas où un ministre commet des malversations assimilables à des crimes économiques, alors qu'il était dans des activités totalement étrangères à ses fonctions ; cela confère à ses fautes un caractère détachable de ses fonctions ministérielles. Même dans l'exercice de ses fonctions, tout privilège devrait être retiré à un ministre qui commet un crime économique.

## **2. Instituer ou aggraver les sanctions pénales contre les personnes convaincues de gestion de fait.**

### **3. Doter les comptables publics d'un statut spécial édicté par la loi. Le corps des comptables publics sera administré par un *Conseil supérieur de Reddition des Comptes publics* comprenant, outre les représentants des comptables publics, des membres de l'IGE et de la Cour des Comptes.**

Le Statut spécial régira tous les comptables publics, au sens de comptables patents maniant les deniers publics, sans qu'il y ait lieux de distinguer entre comptables du Trésor, comptables supérieurs, secondaires ou comptables des régies financières.

### **4. Encadrer l'exercice du pouvoir hiérarchique en matière de maniement des deniers publics.**

À cet effet, interdire aux supérieurs hiérarchiques, sous peine de sanctions pénales, de donner à leurs subordonnés, **dotés de pouvoirs propres en matière de gestion**, des ordres à incidence financière. De même, prescrire à tout agent appartenant à la chaîne des recettes ou des dépenses publiques, ou habilité, à quelque titre que ce soit à manier les fonds publics, de dénoncer au Conseil supérieur de Reddition des Comptes publics à créer, sous peine de poursuites disciplinaires, tout ordre hiérarchique, toute pression relativement à la gestion financière dont il a la charge.



**5. Interdire au Ministre chargé des Finances, ainsi qu'aux autres ministres de relever de leurs fonctions ou de sanctionner** les comptables, les Directeurs de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) et les Chefs de Service de l'Administration générale et de l'Équipement (SAGE), pour refus d'exécuter un ordre manifestement illégal en matière de gestion financière.

**6. Engager des poursuites pénales** à l'encontre de tout comptable, Directeurs de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) et les Chefs de Service de l'Administration générale et de l'Équipement (SAGE), qui exécuteraient un ordre à incidence financière contraire à la législation et à la réglementation financières.

Inscrire ces nouvelles dispositions dans le Statut général des fonctionnaires.

#### **Commentaires :**

**1** - La loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine dont l'adoption est préconisée par l'IGE devrait se présenter comme une loi-cadre, dont le champ d'application est conçu de manière inclusive, pour en faciliter l'extension. À cet effet, outre les dispositions communes à toutes les questions susceptibles de rentrer dans le champ d'application de ladite loi, des titres séparés seront consacrés à des questions particulières, comme celle qui est relative **à la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière dans le maniement ou la gestion des deniers publics.**

**1a)** La circulaire interprétative de cette loi à adopter devrait se présenter comme un guide pratique de son utilisation et servir de support de formation des personnes cibles à identifier ;

**1b)** la mission de suivi-évaluation du dispositif mis en place par cette loi sera confiée au **Conseil supérieur de Reddition des Comptes publics** dont la création est envisagée et recommandée plus loin ;

**1c)** s'agissant d'un dispositif de prévention et de dissuasion, doivent être privilégiés les mécanismes tels que la dénonciation par un numéro de téléphone vert ou par toutes autres techniques de communication rapide comme le site Web ou le blog, la publicité des débats devant les tribunaux. L'objectif, c'est de dissuader les personnes, qui pourraient être tentées, eu égard aux conséquences pouvant en résulter pour elles, en termes d'atteinte à leur image dans leur milieu familial, social, professionnel ou autre. Les mécanismes de prévention doivent dès lors fonctionner comme une **alerte précoce** permettant à l'État de mettre fin aux malversations en gestation et à la personne visée, d'agir de même dans son propre intérêt. Les mécanismes de dissuasion doivent, par **leur caractère spectaculaire et infamant**, amener la personne concernée, selon le principe des **avantages comparatifs**, à renoncer aux actes répréhensibles qu'elle envisageait d'entreprendre ;

**1d)** la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes est actuellement compétente pour infliger des amendes aux personnes légalement habitées à manier les deniers publics dans les conditions ci-après :

**i** - les articles 44 et suivants de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la *Cour des Comptes* donnent à cette haute juridiction des attributions en matière de discipline financière.

L'article 48 de la loi organique énumère les personnes justiciables de la Cour. L'article 49 de la même loi organique énumère quinze (15) incriminations susceptibles de justifier les poursuites par la Cour. L'article 51 prescrit que la Cour « *applique à titre de sanction une amende dont le minimum ne peut être inférieur à 50 000 francs CFA et dont le maximum pourra atteindre le double du traitement ou salaire brut annuel alloué à l'auteur des faits à la date à laquelle ceux-ci ont été commis* » ;

**ii** - cette sanction n'est ni préventive, ni dissuasive. En effet :

- relativement aux sommes, objet de gaspillage, de malversations ou de détournements ayant conduit leurs auteurs devant la Cour, une amende, même représentant le double du salaire annuel brut de l'intéressé serait dérisoire. **Le taux de l'amende aurait dû être fixé au prorata des sommes en jeu, le minimum de l'amende devant équivaloir au montant intégral de la somme en jeu, et le maximum à son double.**

- **Les personnes que l'IGE demande de traduire devant cette chambre ne sont pas connues du public, du fait que les Rapports de l'IGE dans lesquels figurent leurs noms sont confidentiels et que les audiences de la chambre de discipline financière ne sont pas publiques** ; les arrêts de l'ancienne Cour de Discipline budgétaire étaient publiés *in extenso* au *Journal officiel*, avec les noms et les fonctions des fonctionnaires poursuivis, ce qui n'est plus le cas, depuis que la Cour des Comptes a hérité des attributions de cette ancienne juridiction. Il faudrait se rapporter au Rapport annuel d'activités de la Cour des Comptes pour avoir quelques références sur la discipline financière. Des personnes peuvent donc avoir été condamnées par cette haute juridiction sans que leur proche entourage soit au courant, ce qui explique, entre autres, le caractère peu dissuasif de cette procédure ;

**iii** - il est donc proposé :

– soit que le taux de l'amende à infliger par la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes soit indexé ou proportionnel aux sommes en jeu, et qu'une large publicité entoure les audiences au cours desquelles elles sont infligées, **soit, solution préférable, que les incriminations de l'article 48 de la loi organique sur la Cour des Comptes soient qualifiées de délit correctionnel ;**

**2 - en matière de gestion de fait**, la liste des personnes visées à l'article 48 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes, ne peut être exhaustive. En effet, le procédé qui consiste à dresser des listes s'attache à la qualité des personnes visées et recourt

aux procédés *organico-formels* pour les identifier. Par principe, une telle liste ne peut pas être exhaustive ; il faudrait, en effet, devant toute situation nouvelle, vérifier si *le critère organico-formel* de qualification retenu s'applique bien à la *personne concernée* ; *par exemple, si telle personne visée est bien « membre du Cabinet du Président de la République »*, au sens de la loi organique sur la Cour des Comptes. Or, dans la mesure où le seul fait d'être employé à la Présidence de la République **ne confère pas la qualité de « membre du Cabinet »**, paradoxalement, un technicien de surface de la Présidence de la République ou de toute autre institution visée par ladite loi organique, convaincu de gestion de fait, pourrait échapper à toute poursuite, sauf dénonciation, certes possible, mais aléatoire.

Il est donc recommandé de recourir au *critère matériel* et de prescrire que, **toute personne** s'immiscant sans titre légal dans le maniement des deniers publics est **comptable de fait**. Selon la réglementation actuelle, les comptables de fait peuvent être mis en débet selon la même procédure que celle applicable aux comptables patents.

La recommandation consiste à **ériger la gestion de fait en délit correctionnel**. Ainsi, la poursuite correctionnelle suivra son cours, même si, comme cela est fréquent, le comptable de fait mis en débet bénéficie d'une décharge du Ministre chargé des Finances ;

**3 - la bonne application du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables**, principe fondamental pour la bonne gestion des Finances publiques, commande **que les comptables publics bénéficient d'un statut spécial à caractère législatif**. C'est le moyen le mieux indiqué pour les protéger contre les pressions de l'exécutif, notamment celles du Ministre chargé des Finances. En contrepartie de ces garanties supplémentaires d'indépendance, seront renforcées les sanctions contre les comptables ; en effet, ils seront d'autant plus inexcusables de céder aux pressions, notamment des autorités politiques que celles-ci ne pourront pas influencer sur le déroulement de leur carrière administrative. Le statut spécial qu'il est envisagé de leur accorder précisera les modalités de leur recrutement, de leur affectation et de leur emploi, **sous la protection du Conseil supérieur de Reddition des Comptes publics**. La composition de cet organe devra donner toutes les garanties de sa crédibilité ;

**4 - il est fréquent que des personnes à qui l'IGE reproche une mauvaise gestion des fonds publics soutiennent, pour se disculper, avoir agi sur les ordres ou sous la pression de leurs supérieurs hiérarchiques.**

La pratique de la Cour des Comptes sur cette question est fixée par l'article 50 de la loi n° 99-70 du 17 février 1999 ainsi conçu :

*Article 50 : les auteurs des faits mentionnés à l'article 49 de la présente loi ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper d'un ordre écrit préalablement donné, à la suite d'un rapport particulier à chaque affaire, par leur supérieur hiérarchique dont la responsabilité se substituera dans*

*ce cas à la leur ou par le ministre compétent, le Premier Ministre ou le Président de la République.*

Bien que cette disposition constitue une avancée dans la lutte contre les malversations en matière de finances publiques, il faut aller plus loin et mettre en place un mécanisme qui lie les supérieurs hiérarchiques.

Deux solutions peuvent être envisagées :

**ou bien**, interdire aux supérieurs de donner de tels ordres écrits, au moins dans certains cas que la loi pourrait expressément fixer et autoriser les subordonnés à y résister, sans conséquences négatives pour le déroulement de leur carrière ;

**ou bien**, en systématiser la pratique, en les rendant obligatoires dans tous les cas, afin de mieux encadrer la responsabilité pénale de leurs auteurs.

Dans ce contexte, une circulaire pourrait, à bon escient, rappeler la portée réelle du pouvoir hiérarchique qui est une compétence juridiquement encadrée.

## **II - Clarifier et harmoniser les règles relatives aux achats publics**

### ***A- Observations d'ordre général et principaux textes concernés***

La réforme des procédures de passation des marchés, consolidée par les directives 4 et 5 du 9 décembre 2005 de l'UEMOA, a tardé à produire tous ses effets pour plusieurs raisons.

*D'abord*, il fallait gérer une période transitoire entre l'ancienne et la nouvelle réglementation dans un contexte où la transposition des directives de l'UEMOA en droit interne sénégalais était en cours. Cela s'est traduit par la survivance de certaines dispositions et pratiques anciennes dans le nouveau cadre juridique des marchés publics.

*Ensuite*, la transposition des directives de l'UEMOA supposait la modification préalable de certaines dispositions législatives, notamment le Code des Obligations de l'Administration (COA). La modification du COA est certes intervenue en 2006, mais il n'est pas certain qu'à ce moment-là elle avait effectivement pris en compte toutes les avancées induites par les directives de l'UEMOA.

*Enfin*, les investigations de l'IGE dans différents secteurs montrent que, globalement, ces textes ne garantissent pas suffisamment les intérêts financiers de l'État en matière d'achats publics.

Il y a lieu de noter que l'application du Code des marchés publics et même du Code des Obligations de l'Administration (COA) qui est en soi un code consensuel, source de transparence, a révélé des limites voire des dispositions, sources d'inefficacité de la dépense publique, et parfois même constitue des causes de blocage de l'investissement. Celles-ci doivent être identifiées, analysées et corrigées dans le cadre d'une concertation regroupant l'ARMP, la DCMP, l'IGE, la Cour des Comptes. Cette revue devrait déboucher sur des modifications pertinentes qui ne devraient pas avoir pour conséquence une remise en cause du principe de transparence, d'équité et de libre accès à la commande publique, selon lequel le Code des marchés et le COA ont été conçus.

**B- Recommandations**

Relativement aux observations qui précèdent, l'IGE recommande :

• **la création d'un groupe de travail, sous la supervision de l'IGE, comprenant les Représentants du Ministère de l'Économie et des Finances, notamment la Direction centrale des Marchés publics (DCMP), de l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) et d'autres Autorités et Agences de régulation, pour faire des propositions d'harmonisation des textes relatifs aux achats publics dans la perspective de la sauvegarde des intérêts financiers de l'État, tout en veillant à ce que l'application du Code des marchés publics ne soit pas une source d'inefficacité de la dépense publique.**

**III - Assurer l'encadrement juridique de la gouvernance des entreprises publiques****A- Observations d'ordre général**

À maintes reprises, le présent Rapport a mis l'accent sur l'importance de la gouvernance des entreprises publiques et formulé des recommandations pour son renforcement.

À cet égard, il paraît indiqué de revenir sur la question, devenue récurrente, de la réforme de la *loi n°90-07 du 26 juin 1990, relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.*

La réforme de cette loi, ou tout au moins son actualisation, se justifie dès lors que depuis son adoption, le secteur parapublic s'est restructuré pour s'adapter au nouvel environnement économique et des affaires. En outre, le périmètre de l'État, relativement aux missions de service public, devient de plus en plus difficile à déterminer.

La réforme de cette loi ainsi envisagée en fera le principal cadre normatif de la gouvernance des entreprises publiques, tout en édictant des principes clairs de délimitation des activités de service public dont elles sont chargées.

**B- Recommandations**

Les observations ci-dessus justifient la recommandation ci-après :

● **créer un groupe de travail sous la supervision de l'IGE pour actualiser ou reformer la loi n°90-07 du 26 juin 1990 afin d'en faire le cadre normatif de la gouvernance des entreprises publiques, ainsi que des missions de service public dont ces entreprises sont chargées.**



## CONCLUSION

Le présent *Rapport public sur l'état de la gouvernance au Sénégal*, premier du genre, aborde des domaines aussi divers que la gouvernance universitaire, la gestion des établissements publics de santé, des entités juridiques nouvelles (les agences), la problématique foncière, la contractualisation de la gestion des services publics ainsi que l'analyse des résultats de l'audit de la dette publique intérieure du Sénégal.

Pour son élaboration, l'IGE a privilégié, parmi la pluralité des conceptions de la gouvernance, celle qui met l'accent sur la bonne gestion des finances publiques et le fonctionnement optimal des services publics. Dans cette optique, il lui est apparu qu'une bonne gestion des finances publiques, un respect scrupuleux de l'orthodoxie financière, un environnement juridique approprié, propice au développement économique et social et respectueux des droits et des libertés des citoyens, sont à la base des valeurs et des principes fondamentaux de la gouvernance que sont : l'obligation de reddition des comptes, la transparence, l'éthique, la lutte contre la fraude et la corruption.

**Au niveau des Universités**, notamment celle de Dakar, dont la capacité d'accueil au départ, était de l'ordre de 20 000 étudiants et qui, actuellement, en accueille près de 70 000, les autorités politiques n'ont pas su prévoir l'arrivée massive des bacheliers de l'enseignement secondaire. À cette absence de prévision ou de planification, qui explique à elle seule près de la moitié des difficultés de ces établissements, s'ajoutent d'autres approximations telles que la généralisation des bourses d'études et les subventions aux syndicats d'étudiants selon des critères politiques.

Ces lacunes en matière d'organisation aggravent les difficultés financières des Universités, rendent leur gestion plus complexe et plus difficile, et expliquent, sans les excuser, les graves fautes commises par certains de leurs gestionnaires.

**Dans le domaine de la santé**, la réforme hospitalière entreprise en 1998, sur la base de propositions de directives contenues dans certains rapports de l'IGE, avait érigé certains hôpitaux et autres structures sanitaires en établissements publics de santé (EPS) dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ; l'objectif était de permettre à ces entités de dégager suffisamment de ressources pour couvrir l'ensemble de leurs charges de fonctionnement, mais aussi de financer, sur fonds propres, une certaine partie de leurs programmes d'investissement.

Toutefois, au niveau du secteur de la santé, l'évolution exponentielle des problèmes et leur complexité croissante ont eu, entre autres conséquences, l'inadaptation rapide du cadre juridique initial de ces entités. De ce fait, il a été constaté que certains programmes n'ont pas totalement répondu aux attentes des personnes destinées à en bénéficier. C'est le cas du « **Plan Sésame** », comme de celui conçu pour assurer la **gratuité des accouchements par césariennes**.

Par ailleurs, la fonction dite de « service », qui devait permettre à ces établissements de générer des ressources propres susceptibles de soulager leur budget, s'est transformée en « services privés », ce qui devrait amener les autorités politiques à procéder à un réajustement institutionnel des EPS, ainsi qu'à une redéfinition et une réorientation claires de leurs missions.

L'absence d'initiatives, à cet égard, a lourdement affecté la qualité de la gestion des EPS. Le déficit de leur exploitation, dû, en partie, aux nombreuses créances impayées de l'État, ainsi qu'à l'augmentation croissante de leur masse salariale et le défaut d'adoption de certaines mesures d'accompagnement de la réforme, les rendent pratiquement dépendants des subventions de l'État et, par conséquent, hypothèquent leurs performances et leurs perspectives de développement. À cela s'ajoutent d'autres lacunes constatées dans leur gestion, par exemple, le non-respect des règles de la comptabilité des matières ou les difficultés de la mise en œuvre d'une comptabilité analytique.

**Au niveau de nos représentations à l'étranger, les postes diplomatiques et consulaires** ont également été affectés, certes à un moindre degré, par les problèmes d'organisation. En effet, la réorganisation des modalités de passation des services, afin de conserver la mémoire des postes, le réaménagement de la réglementation relative à la durée du séjour dans les postes, la réorganisation de la carte diplomatique, notamment l'adéquation des rémunérations aux zones pour tenir compte de la cherté de la vie, avec, entre autres conséquences, l'éventualité de réduire le nombre de postes, la réciprocité en matière de taxation du visa d'entrée au Sénégal, le statut et la localisation des missions militaires, sont autant de chantiers de la gouvernance, relevant des problèmes d'organisation et de la responsabilité des autorités politiques.

Il en va de même de la nécessaire rénovation de certains bâtiments abritant les missions diplomatiques et consulaires, au vu de l'état de leur dégradation, susceptible de porter atteinte à l'image du Sénégal.

Les responsables de ces dysfonctionnements observés dans la gestion des postes diplomatiques tirent argument de ces lacunes organisationnelles pour se justifier. Certains chefs de postes et gestionnaires ne se conforment pas toujours aux règles de bonne gestion des ressources humaines et financières, ce qui se traduit, par exemple, par une mauvaise tenue des dossiers des personnels ou par l'absence de suivi en ce qui concerne les conditions de logement des agents.

**Quant aux Agences publiques**, nées du souci légitime de déconcentrer la gestion publique, leur création a eu pour but de mettre en place des entités fonctionnelles dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, aptes à se prendre en charge elles-mêmes et à réaliser les objectifs stratégiques qu'elles se sont fixées.

Toutefois, il a été constaté de graves dysfonctionnements dans leur gestion, les plus manifestes étant le placement de certains de leurs fonds,



qui présentent le caractère de derniers publics, dans les banques commerciales qui les gèrent comme des capitaux privés, privant ainsi le Trésor public des ressources nécessaires aux exigences d'ajustement auxquelles il doit faire face dans l'espace et dans le temps.

**Pour ce qui concerne la problématique foncière**, il ya lieu de concilier la loi sur le Domaine national, d'inspiration socialiste, avec une législation foncière qui, dans le contexte du libéralisme économique actuel, consacre le droit individuel à la propriété. En attendant de réorganiser cette matière, de nombreux tâtonnements ont été constatés dans les procédures. Ainsi, les décrets d'application de la loi 2011-07 du 30 mars 2011, portant régime de la propriété foncière, ne sont toujours pas pris, de sorte qu'en cette matière, c'est toujours le décret colonial du 26 juillet 1932 qui est appliqué.

Par ailleurs, l'État a procédé à des expropriations pour cause d'utilité publique, sans payer, aux ayants-droit, la juste et préalable indemnité prescrite par la Constitution et la loi. En matière de lotissement en milieu urbain, l'État et les particuliers ne respectent pas toujours l'obligation d'y prévoir des zones d'équipements et d'emprises de voirie, privant ainsi les habitants de certains quartiers d'équipements collectifs.

Au niveau des communes, certains maires s'adonnent illégalement à des opérations de lotissement et d'attribution de terrains appartenant au domaine privé de l'État et autorisent l'occupation anarchique des dépendances du domaine public de l'État. Il s'y ajoute que l'inexistence d'un cadastre rural a conduit également certains maires à aménager des lotissements empiétant sur le territoire des communautés rurales limitrophes.

L'examen du **domaine de la gouvernance économique et financière** a conduit à relever de nombreux dysfonctionnements dus au non-respect des règles et principes régissant les finances publiques. Trois de ces dysfonctionnements, parmi les plus marquants ont été mis en exergue.

*En premier lieu*, au regard de la directive n° 05-97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 *relative à la comptabilité publique*, les compétences en matière d'ordonnancement des dépenses ne relèvent plus du Président de la République, mais désormais du seul **Ministre chargé des Finances qui, de ce fait, devient ordonnateur unique du budget**.

Il découle de ceci que c'est le Ministre chargé des Finances qui prépare les lois de finances et le budget, propose les allocations budgétaires et financières, assure le contrôle et le suivi de leur exécution, assure le contrôle *a priori* des marchés publics, autorise les marchés par entente directe ou de gré à gré, a sous son autorité les administrations des domaines, des Douanes et des Impôts, exerce la tutelle financière sur les agences et entreprises du secteur parapublic, est vice-président de la Cour des Comptes censée vérifier et certifier ses comptes, et assure la tutelle des banques et assurances.

Comme, par ailleurs, les comptables publics sont placés sous son autorité hiérarchique, l'effet pervers de cette concentration des pouvoirs est de rendre pratiquement **illusoire le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables qui constitue la pierre angulaire de la comptabilité publique**, et la condition d'une bonne gestion financière.

*En second lieu, les ponctions budgétaires, le recours abusif aux décrets d'avance et aux avances de trésorerie*, ont fini, assez souvent, par dénaturer la loi de finances, qui, de ce fait, ne reflète plus l'expression de la volonté de la représentation nationale.

*En troisième lieu, la violation de la spécialité des crédits*, la pratique presque consacrée des dépassements de crédits, les dépenses hors budget, c'est-à-dire, sans aucune couverture budgétaire, ont dangereusement désorganisé les finances publiques et enlevé toute crédibilité au budget de l'État, tel que voté par l'Assemblée nationale.

On notera également que les **procédés contractuels** sont de plus en plus utilisés pour la gestion des services publics. Dans la pratique, cette forme de gestion, qu'on qualifie également de contractualisation ou de partenariat public-privé (PPP), s'effectue sous la forme de commandes publiques ou d'achats publics, dont les règles sont fixées par le Code des Obligations de l'Administration (COA) et par le Code des marchés publics. Les cas significatifs de mal gouvernance à l'occasion de la contractualisation de la gestion des services publics révèlent des lacunes dans les textes, mais également des fautes de gestion. Lorsque les textes donnent lieu à une pluralité d'interprétations, le gestionnaire devrait toujours choisir celle qui protège au mieux les intérêts de l'État, et non pas s'abriter derrière ce qui pourrait apparaître comme une « ambigüité » des textes, pour brader les intérêts financiers de l'État.

Il y a ainsi une urgence, pour les autorités politiques, à réorganiser le cadre juridique du recours à des procédés contractuels, pour la gestion des services publics.

**D'autres acteurs relevant du secteur public** ont pour mission de faire fructifier le portefeuille de l'État dans des entités telles que les entreprises du secteur parapublic, les organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public ou bénéficiant du concours financier de l'État. La mission de ces acteurs consiste à prévenir les dérapages et à s'opposer à l'adoption de mesures susceptibles de porter atteinte aux intérêts de l'État, ou alors à dénoncer, à temps, les dérapages qu'ils n'ont pu empêcher, afin de permettre à l'État de prendre les mesures appropriées pour la sauvegarde de ses intérêts.

Pour sa part, l'IGE a eu à constater la carence de la plupart de ces acteurs dans l'exercice de leurs attributions. Ce sont ces considérations qui expliquent d'autres recommandations faites dans le rapport, comme :

—la mise en œuvre de la responsabilité pénale des ministres et autorités hiérarchiques lorsqu'ils s'ingèrent dans l'exécution des dépenses publiques ;

- la détermination des critères du choix des membres des conseils d'administration des entreprises publiques et du secteur parapublic et autres entités pour s'assurer qu'ils ont la compétence pour analyser les états financiers qu'ils reçoivent, et défendre les intérêts de l'État ;
- la rationalisation du choix des présidents des conseils d'administration de ces entités pour s'assurer que leur nomination se fonde exclusivement sur des critères de compétence et de probité morale ;
- la responsabilité des représentants de l'État au sein des organes délibérants de ces entités, lorsqu'il s'avère qu'ils n'ont pas su défendre les intérêts financiers de l'État, ou dénoncer, suffisamment à temps, les dérives de ces organes pour permettre à l'État de prendre les mesures conservatoires ou correctives appropriées ;
- la mise en jeu de la responsabilité pénale des directeurs généraux de ces entités lorsque leurs décisions portent gravement atteinte aux intérêts financiers de l'État ;
- l'institution d'administrateurs associés ou extérieurs pour informer l'État sur le fonctionnement des organes internes de ces entités.

**La moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption** qui constituent des exigences majeures de bonne gouvernance, supposent, entre autres, le retour ou la restauration de l'orthodoxie financière. À cet effet, les institutions impliquées dans la gestion financière doivent pouvoir jouer pleinement leur rôle, sans entrave ni obstruction. C'est le cas, en particulier, du Trésor public. Les tentatives pour le contourner se sont toutes traduites par des gaspillages, la multiplication des niches de corruption et l'absence de transparence dans la gestion des deniers publics. Il en avait été ainsi avec la pratique des investissements directs, consistant à confier les fonds de développement aux projets, au lieu de les placer au Trésor public. Les dérapages qui s'en sont suivis, expliquent la nouvelle pratique de l'appui budgétaire qui consiste à verser directement ces fonds au Trésor public.

L'IGE a néanmoins constaté la survivance, et même la prolifération des pratiques de contournement du Trésor public. C'est le cas notamment des Agences publiques qui placent leurs fonds, présentant le caractère de deniers publics, dans les banques commerciales, lesquelles les gèrent comme des capitaux privés, au détriment des intérêts de l'État. C'est la raison pour laquelle le présent Rapport recommande le rapatriement de ces fonds au Trésor public, afin de garantir la transparence de leur gestion. Les pratiques qui affaiblissent les capacités de décaissement du Trésor sont à l'origine d'autres dysfonctionnements dans la gestion financière, et c'est la raison pour laquelle il est urgent d'y mettre un terme.

**Dans le cadre de l'audit de la dette publique intérieure du Sénégal** menée par l'IGE entre 2009 et 2011, les dysfonctionnements les plus manifestes sont relatifs à l'importance du volume de la dette dite irrégulière, autrement dit, celle qui est constituée de dépenses sans couverture budgétaire. Cette situation, qui constitue une violation manifeste des règles les plus élémentaires de la gestion financière,

s'explique par la pratique dénoncée plus haut des ponctions de crédits. Ainsi, il a souvent été constaté que des fournitures soient livrées, des prestations ou des travaux effectués alors que, du fait de la pratique des ponctions, les crédits n'existent plus, ou ont été réaffectés à d'autres programmes ou opérations n'ayant fait l'objet d'aucune planification ni programmation budgétaire. Cela a eu, entre autres conséquences, l'annulation ou le redimensionnement de bon nombre de projets.

**Cependant, en dépit de tous ces nombreux dysfonctionnements et mauvaises pratiques constatés, ici ou là, l'IGE a pu noter une timide émergence de bonnes pratiques que les pouvoirs publics devraient encourager et vulgariser.**

C'est notamment le cas en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre du *Système intégré de Gestion des Finances publiques (SIGFIP)* qui est un outil de gestion budgétaire relativement performant, fonctionnant dans le cadre d'un réseau informatisé. En effet, dès que la loi de finances de l'année est votée et que le budget est approuvé, le SIGFIP permet le suivi, en temps réel, des situations budgétaires, selon notamment les étapes ci-après :

- mise en place des crédits, après adoption de la loi de finances ;
- réservation des crédits et dotations, par tranches trimestrielles, notifiées au moyen de bons d'engagement, visés par le Contrôleur des opérations financières et par l'ordonnateur ;
- émission de mandats transmis par bordereau ;
- répartition des attributions entre les acteurs chargés de la préparation et de l'exécution du budget, les administrateurs de crédits, les ordonnateurs délégués et le contrôleur des opérations financières.

C'est également le cas pour les Universités, où l'IGE constate l'émergence, certes encore timide, de bonnes pratiques, encouragées du reste par les contrats de performance que signent ces établissements, par exemple :

- finalisation des plans de développement qui sont en fait des plans stratégiques et déclinaison de leurs objectifs en plan d'action ;
- mobilisation des compétences et des ressources informatiques pour automatiser des outils de gestion ;
- diversification des filières des produits et des services de formation initiale ;
- prise en compte des exigences nouvelles induites par le système LMD en vue de restaurer la pédagogie.

Tels sont les principaux enseignements du présent rapport.

# 3 ANNEXES

## ANNEXE 1

### Valeur ajoutée de l'IGE à la promotion de la bonne gouvernance et retour sur investissements

Les interventions de l'IGE génèrent une valeur ajoutée qui constitue une contribution à la promotion de la bonne gouvernance. Cette valeur ajoutée est aussi bien monétaire que non monétaire.

#### I - Valeur ajoutée monétaire de l'IGE

L'IGE n'entend pas rester en marge des mutations caractérisées par :

- ☒ des entités de contrôle du secteur public de plus en plus tournées vers la fourniture de services de qualité, à temps, pour répondre aux défis de revue et de diagnostic, d'apport de valeur ajoutée sur la qualité de la gouvernance, de maximisation de la valeur ou de la contrepartie obtenue en fonction des francs dépensés ;
- ☒ des diagnostics de performances, de ce qui marche bien ou ne marche pas du tout ou peu, d'identification des bonnes et meilleures performances, par le *benchmarking*, de pronostic des besoins futurs, de réajustements stratégiques ou organisationnels ;
- ☒ la formalisation d'un système d'information de gestion et d'obligation de rendre compte de ses propres performances et résultats, par l'émergence, en consolidation, d'indicateurs de performance significatifs, conformément aux récentes pratiques internationales<sup>1</sup> de gestion des performances de la vérification ;
- ☒ des « Programmes d'assurance et d'amélioration qualité » englobant tous les aspects de l'audit et le contrôle continu de l'efficacité par des évaluations et des suivis internes et externes périodiques de la qualité, de la valeur ajoutée aux opérations...

---

<sup>1</sup>Lesquels ont ainsi trait :

- au nombre de propositions et recommandations, mais, surtout, à leur impact ; à la reconnaissance d'une dichotomie entre indicateurs de résultats de caractère financier et non financier, l'introduction des méthodes de *balanced scorecard*, l'efficacité et la mesure du retour sur investissement du fait de la contrepartie obtenue en fonction des ressources mises à la disposition des bureaux de contrôle, voire de vérification ;
- la perception du public et des parties prenantes de l'importance et des effets et impacts de la vérification, sur le fonctionnement de l'État, sur l'environnement global, les politiques et programmes publics, si ce n'est l'équité et l'éthique ;
- l'efficacité des processus de gestion des bureaux d'inspection, d'audit et des vérifications et enquêtes en termes de résultats financiers par employé, de délais, voire de « juste-à-temps » des missions, etc.

De tels impératifs contemporains de management des bureaux d'inspection, d'audit et d'investigations dans le secteur public sont au cœur des options actuelles, pour cerner ce que l'État, les citoyens et le secteur public gagnent du fait de ses interventions, compte tenu des ressources budgétaires mises à sa disposition.

Des résultats significatifs ont été obtenus, globalement, sous la période sous revue, l'Inspection générale d'État a dû intervenir pour :

☒ la réintégration de fonds dans les caisses de l'État, lesquels, autrement, seraient perdus (remboursement de sommes, de subventions indument perçues, retour d'excédents de facturations, droits d'enregistrement, TVA ou autres impôts non payés) ;

☒ la consolidation de la discipline financière, en transmettant des cas à la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes, pour des agents publics ayant enfreint la réglementation sur les marchés publics et les règles régissant l'exécution des dépenses publiques, ou s'étant procuré des avantages injustifiés ou ayant bradé le domaine public de l'État<sup>2</sup> ;

☒ le déclenchement d'informations judiciaires, avec quatre dossiers de détournements ou de dissimulations qui ont pu atteindre un milliard sept cent vingt-huit millions sept cent soixante-huit mille neuf cent cinquante (1 728 768 950) de francs CFA, lesquels montants, sans les investigations qui ont permis de les déceler, auraient, sans aucun doute, augmenté, progressivement.

Au total, par ses investigations, **compte tenu des ressources mises à sa disposition**<sup>3</sup>, pour chaque franc CFA, l'IGE a rétrocédé à l'État un potentiel de recouvrement de fonds, lesquels, autrement, seraient perdus, détournés, utilisés indument ou abusivement, contrairement aux lois et règlements, pour des montants de douze millions quatre-vingt-sept mille (12 087 000) F CFA ; huit milliards trois cent vingt et un millions sept cent seize mille cinq cent quatre-vingt-deux (8 321 716 582) F CFA ; un milliard sept cent soixante-onze millions neuf cent quatre-vingt-huit mille cinq cent quatre-vingt-neuf (1 771 988 589) F CFA, entre 2005 et 2008. Globalement, le retour sur investissement, du fait de son coût a été de 15,10 ; 9,02 ; 1,66 et, sur la période indiquée, au total, pour chaque unité de F CFA mis à sa disposition, l'IGE a rétrocédé à l'État, la possibilité de recouvrer huit (8) autres francs.

Le tableau ci-après fait apparaître la synthèse de cette valeur ajoutée monétaire

<sup>2</sup>Quatre cas au niveau du Ministère chargé du Travail, en 2008, transférés à la chambre susvisée ;  
- un cas, en 2007, au niveau de la Commune d'arrondissement de Yoff ;  
- un cas, en 2008, au niveau du Conseil sénégalais des Chargeurs ;  
- soit au total, cinq dossiers de traduction devant la chambre précitée...

<sup>3</sup>Pour son fonctionnement et ses activités de vérification, d'études, de conseils et d'enquête, l'État, ces dernières années, a mis à la disposition de l'Inspection générale d'État des ressources financières à hauteur de 800 700 000 CFA, 922 685 115, 1 066 684 000 F CFA, de 2005 à 2008.

Domaines VA/ROI	Entités et secteurs	2005	2007	2008	TOTAL	Cumul
A. Ordres de recettes	ART			1 600 000 000	1 600 000 000	1 600 000 000
			7 947 898 111		7 947 898 111	9 547 898 111
	EPS				-	9 547 898 111
			68 471		68 471	9 547 966 582
	PCRPE	3 988 000 000		1 627 810	3 989 627 810	13 537 594 392
	MFET /DC				-	13 537 594 392
Total A		3 988 000 000	7 947 966 582	1 601 627 810	13 537 594 392	13 537 594 392
B. Régularisations financières	PMEFHC	17 894 000 000			17 894 000 000	31 431 594 392
	Remboursements surfacturations	8 099 000 000			8 099 000 000	39 530 594 392
	Remboursements subventions (Cosec)			11 700 000	11 700 000	39 542 294 392
	Réintégration valeur livraisons (MFPET) non effectuées			29 388 686	29 388 686	39 571 683 078
Total B		8 099 000 000	-	41 088 686	26 034 088 686	39 571 683 078
C. Litiges détournements en informations judiciaires/process	Fournisseur COSEC			76 800 000	76 800 000	39 648 483 078
	ARTP CF précédemment					39 648 483 078
	Fournisseur MFET			14 516 050	14 516 050	39 662 999 128
	Gestionnaire MFET			37 452 900	37 452 900	39 700 452 028
Total C		-	-	128 768 950	128 768 950	39 700 452 028
D. Vérifications fiscales demandées par IGE	GIE fournisseur MFET (droits d'enregistrement non payés)			503 143	503 143	39 700 955 171
	Remboursements d'impôts (SENBATICO)		373 750 000		373 750 000	40 074 705 171
Total D		-	373 750 000	503 143	374 253 143	40 448 958 314
E. Cumul		12 087 000 000	8 321 716 582	1 771 988 589	22 180 705 171	40 074 705 171
F Budget		800 700 000	922 685 115	1 066 684 000	2 790 069 115	5 580 138 230
G, ROI (%F/G)		15,10	9,02	1,66	8	7,18

**NB** : La recommandation n° 4 issue du rapport de l'IGE n° 91-2012 du 10 octobre 2012 sur une enquête relative aux conditions de concession du Terminal du Port autonome de Dakar à DP World a donné une valeur ajoutée monétaire de vingt-quatre milliards cinq cent millions (24 500 000.000) de francs CFA, effectivement encaissé par le Trésor public.

Au total, la valeur ajoutée monétaire issue des travaux de l'IGE dans ces rapports présentés se chiffre à soixante quatre milliards cinq cent soixante-quatorze millions sept cent cinq mille cent soixante-onze (64 574 705 171) francs CFA. Cela signifie que pour chaque franc CFA dépensé par l'IGE dans ses interventions, un ratio de retour d'investissement de 8,99 a été rendu possible au profit du Trésor public.



## II - Valeur ajoutée non monétaire de l'IGE

L'IGE contribue, par ses constatations et propositions de mesures correctives, à l'amélioration de la réglementation et, par voie de conséquence, à la consolidation de l'état de droit et de la bonne gouvernance. Les cas les plus significatifs sont les suivants :

– Instruction n° 19 PR/SG/IGE du 16 juillet 1984 relative à l'utilisation des véhicules administratifs ;

– Directives ayant conduit à la *réforme hospitalière* de 1998 par les lois n° 98-08 du 2 mars 1998 portant *réforme hospitalière*, et 98-12 du 2 mars 1998 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des établissements de santé ;

– Réformes des Universités ;

– Postes diplomatiques et consulaires ;

– Recommandations ayant abouti à l'adoption des décrets n° 2009-1134 du 14 octobre 2009 et 2009-1212 du 28 octobre 2009, portant *création du Commissariat général du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam*.

– En exécution des directives présidentielles issues des rapports de l'IGE, une réforme des activités liées au pèlerinage aux Lieux saints de l'islam, entrepris en 2004, a abouti à l'adoption des décrets : n°2009-1134 du 14 octobre 2009 et 2009-1212 du 28 octobre 2009, portant création du Commissariat général du Pèlerinage au Lieux saints de l'islam.

Au total, la refondation entreprise et réalisée par l'IGE s'imposait. Elle a émergé et se consolide encore, par :

– l'adhésion à des principes largement acceptés et reconnus par la communauté internationale ;

– l'ouverture à des partenariats internationaux féconds, avec les pairs africains et d'autres pays ;

– l'orientation résolue vers le professionnalisme, l'octroi de valeur ajoutée à l'État et aux citoyens, voire d'un retour sur investissements.

Mais l'impact de tels chantiers requiert parallèlement la refondation du management public récurrent, notamment de la planification et de la pensée stratégique, la préservation et le renforcement de la culture de conformité.

## ANNEXE 2









# Récapitulatif des principales propositions et recommandations

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
<p>N° d'ordre : <b>1</b> Secteur : <b>Postes diplomatiques et consulaires</b> Renvoi aux pages du rapport : <b>31-36</b></p>	<p><b>1<sup>re</sup> partie</b> <b>Gouvernance administrative</b></p>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ <b>appliquer plus rigoureusement les directives issues des rapports de l'IGE ;</b></li> <li>- réactualiser la circulaire n°5422 du 1<sup>er</sup> avril 1985 sur <b>la tenue des archives</b> dans les postes diplomatiques et consulaires ;</li> <li>- faire le point sur l'application des directives présidentielles issues des <b>rapports de vérification de l'IGE</b> et autres organes de contrôle ;</li> <li>- ouvrir au niveau de chaque poste un <b>registre spécial</b> relatif à l'application des directives ;</li> <li>- <b>informatiser</b> les postes et mettre en place une <b>gestion électronique des données (GED)</b> ;</li> <li>☞ <b>faire superviser par l'IGE les passations de service entre Chefs de postes diplomatiques ;</b></li> <li>☞ <b>élaborer un programme pluriannuel de réhabilitation du patrimoine des postes diplomatiques et consulaires ;</b></li> <li>☞ <b>carte diplomatique : reclassement de certains postes diplomatiques et consulaires, et réajustement, en conséquence, du système de rémunération ;</b></li> <li>☞ <b>réajuster les tarifs des visas à la hausse et appliquer la réciprocité ;</b></li> <li>☞ <b>rappeler aux chefs de postes supérieurs hiérarchiques leurs obligations en termes de formalisation des contrats de location et de la tenue des dossiers de différentes catégories de personnels.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Postes diplomatiques et consulaires</li> <li>- Directives présidentielles</li> <li>- Gestion électronique des données</li> <li>- Carte diplomatiques</li> <li>- Visas</li> </ul>

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le rapport)</i>	
N° d'ordre : 2 Secteur : <b>Commissariat général du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam</b> Renvoi aux pages du rapport : 37-39	<b>1<sup>re</sup> partie</b> <i>Gouvernance administrative</i>
Objet des propositions et recommandations	Mots clés
<p>☞ <b>Repenser le pilotage et le management du Pèlerinage aux Lieux saints de l'islam, relativement au cadre institutionnel et opérationnel prescrit par l'Arabie saoudite</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ Remplacer « Mission », qui se confond avec les « Missions diplomatiques » impliquant les privilèges et mesures de protection qui les accompagnent, par « <b>Bureau des Pèlerins</b> ». Exemple : « <b>Bureau des Pèlerins du Sénégal en Arabie Saoudite</b> »</li> <li>☐ Le « Bureau des Pèlerins » n'a pas le droit d'avoir un parc automobile</li> <li>☐ Interdiction au Bureau des Pèlerins d'utiliser, en Arabie saoudite, l'en-tête de lettres des postes diplomatiques et consulaires de son pays</li> <li>☐ La « Mission médicale » devient « <b>Bureau des Affaires médicales</b> ». Il a le droit d'avoir des véhicules médicalisés</li> </ul> <p>☞ <b>Reformer le pilotage et le management du pèlerinage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☐ <i>Option 1</i> : Confier la représentation à une autorité religieuse, le pilotage et le management à un cadre administratif de haut niveau</li> <li>☐ <i>Option 2</i> : Privatiser l'activité, à l'exception de l'assistance médicale, et créer une Autorité de Régulation</li> </ul> <p>☞ <b>Recruter des étudiants sénégalais établis en Arabie saoudite, au Caire et au Yémen pour l'encadrement des pèlerins</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pèlerinage</li> <li>- Hadj</li> <li>- Lieux saints de l'islam</li> <li>- Bureau des Pèlerins</li> <li>- Bureau des Affaires médicales</li> <li>- Recrutement des étudiants établis en Arabie saoudite, au Caire ou au Yémen</li> </ul>

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
<p>N° d'ordre : <b>3</b> Secteur : <b>Universités et structures rattachées</b> Renvoi aux pages du rapport : <b>43-47</b></p>	<p><b>1<sup>re</sup> partie</b> <b><i>Gouvernance administrative</i></b></p>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<p><b>Réformer l'administration universitaire :</b> Émergence d'un leadership universitaire Optimisation des coûts Nouvelle réglementation de l'utilisation de ressources propres Renforcement des capacités des responsables universitaires Doter les Universités du statut des établissements public, industriel ou commercial (EPIC) ou des sociétés nationales (SN) avec un conseil d'administration. Cela permettrait de mieux responsabiliser les autorités universitaires et de renforcer le contrôle interne de ces établissements</p> <p><b>Renforcer la gouvernance universitaire :</b> Spécialisation des universités par pôles de développement Consistance et fonctionnalité du campus universitaire Diversification et valorisation des établissements de formation professionnelle Institution de passerelles de déversoirs d'accès professionnels Mise en place d'un observatoire d'analyse et de suivi managérial de la gouvernance universitaire</p>	<p>Universités Gouvernance universitaire Leadership universitaire</p>

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
<b>N° d'ordre : 4</b> <b>Secteur : Établissements publics de Santé (EPS)</b> <b>Renvoi aux pages du rapport : 49-54</b>	<b>1<sup>re</sup> partie</b> <b>Gouvernance</b> <b>administrative</b>
Objet des propositions et recommandations	Mots clés
<ul style="list-style-type: none"> <li>☞ Réviser l'arrêté fixant les tarifs des prestations hospitalières</li> <li>☞ Renforcer la Direction des EPS en capacités organisationnelles et matérielles</li> <li>☞ Relever le plateau technique des hôpitaux de niveau 2</li> <li>☞ Revoir à la hausse le montant des subventions accordées aux hôpitaux</li> <li>☞ Évaluer la réforme hospitalière</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hôpitaux</li> <li>- Établissements publics de santé (EPS)</li> <li>- Prestations hospitalières</li> </ul>

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
N° d'ordre : <b>5</b> Secteur : <b>Agences publiques</b> Renvoi aux pages du rapport : 57-61	<b>1<sup>re</sup> partie</b> <b>Gouvernance</b> <b>administrative</b>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li> Faire fonctionner la <b>commission d'évaluation des Agences</b></li> <li> Gérer les fonds publics alloués aux Agences à partir d'un <b>compte de dépôt ouvert au Trésor public</b>, pour chaque agence</li> <li> Mettre en œuvre la responsabilité pénale des dirigeants des Agences</li> <li> Faire voter <b>une loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine</b></li> <li> Instituer dans chaque Agence un dispositif de <b>management de risques</b> et de contrôle interne</li> <li> Mettre en place des <b>contrats de performance</b> avec des indicateurs</li> <li> <b>Prescrire la déclaration de patrimoine</b> des présidents des conseils d'administration et de directeurs généraux avant leur entrée en fonction et après leur cessation de fonction</li> <li> Interdire les <b>appuis institutionnels aux départements ministériels</b> assurant la tutelle sur les Agences</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Commission d'évaluation des Agences</p> <p>- Loi sur la sécurité financière et la protection de patrimoine</p> <p style="text-align: center;">-Agences : Contrats de performance</p> <p style="text-align: center;">-Déclaration de patrimoine des PCA et des DG</p> <p style="text-align: center;">-Agences : Appuis institutionnels aux départements ministériels</p>

**RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS  
(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)**

**N° d'ordre : 6**

**Secteur : Patrimoine bâti de l'État**

**Renvoi aux pages du rapport : 61-63**

**1<sup>re</sup> partie**

**Gouvernance**

**administrative**

**Recommandations**

☛ **Plan d'action de mise en œuvre des objectifs de performance, assorti d'indicateurs et de tableaux de bord**

- Effectuer l'audit juridique et d'optimisation du patrimoine immobilier de l'État
- doter la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti de l'Etat d'indicateurs de performance
- recruter des ingénieurs et des juristes spécialisés pour renforcer la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti.

☛ **Informatiser la gestion**

☛ **Formaliser l'objectif stratégique de la satisfaction de l'Etat et des occupants.**

☛ **Acquérir un logiciel de gestion des conventions des logements administratifs et rationaliser lesdites conventions**

☛ **Promouvoir les bonnes et meilleures pratiques**

- identification du potentiel et des contraintes
- cartographie des risques
- formalisation de la planification
- système de communication performant
- évaluation périodique des coûts d'entretien

**RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS**  
(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)

**N° d'ordre : 7**

**Secteur : Gestion foncière,  
droit de propriété et aménagement du territoire**  
Renvoi aux pages : 75-79

**1<sup>re</sup> partie**  
**Gouvernance**  
**administrative**

**Recommandations**

- ☛ Élaborer le décret d'application de la loi n°2011-07 du 30 mars 2011 portant régime de la propriété foncière
- ☛ Procéder à la refonte de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine national et ses décrets d'application
- ☛ Modifier la loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État et son décret d'application n°81-557 du 21 mai 1981
- ☛ Doter l'Administration d'un cadastre rural
- ☛ Ordonner au ministère chargé de l'Urbanisme de mieux assurer la police de l'occupation du sol
- ☛ Veiller à la bonne application par les services déconcentrés de l'État, de la réglementation en matière de gestion domaniale






<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
N° d'ordre : <b>8</b> Secteur : <b>Dette publique</b> Renvoi aux pages du rapport : 83-88	<b>2<sup>e</sup> partie</b> <b>Gouvernance</b> <i>économique et financière</i>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<p>☞ <b>Retourner à l'orthodoxie financière :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-mettre fin aux abus constatés dans l'octroi des <b>avances de trésorerie</b> ;</li> <li>-procéder à une meilleure <b>planification budgétaire et financière</b> de manière à limiter les recours intempestifs aux <b>virements de crédits</b> ;</li> <li>-dans l'exécution des lois de finances, éviter des manipulations ayant pour conséquence de vider la loi de finances de sa substance ;</li> <li>-mettre un terme à la pratique des « <b>ponctions réallocations</b> » budgétaires, ainsi que des ouvertures de crédits par des « <b>décrets confidentiels</b> », source de fraude, gaspillage et corruption</li> </ul> <p>☞ <b>Encadrer les pouvoirs du Ministre chargé des Finances, ordonnateur principal du budget de l'État, en veillant notamment à ce que :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-un <b>plafond</b> soit fixé pour ce qui concerne les <b>décrets d'avance</b>, avec des critères pertinents ;</li> <li>-une liste de <b>secteurs ou activités intouchables</b> soit établie et que toute violation de cette interdiction fasse l'objet d'une <b>audition du Ministre de l'Économie et des Finances</b> en Commission des Finances de l'Assemblée nationale</li> <li>-les <b>ponctions touchant des projets et programmes publics d'un certain montant</b> fassent l'objet d'une audition du ministre chargé des finances en Commission des Finances de l'Assemblée nationale</li> <li>-auditionner aussi le Ministère de l'Économie et des Finances sur les <b>dépenses hors budget</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Orthodoxie financière</li> <li>-Avances de trésorerie</li> <li>-Planification budgétaire et financière</li> <li>-Virements de crédits</li> <li>-Ponctions-réallocations de crédits</li> <li>-Décrets confidentiels</li> <li>-Ministre des Finances : encadrer les pouvoirs</li> <li>-Décrets d'avance : plafond</li> <li>-Secteur ou activités intouchables</li> <li>-Audition du ministre des Finances</li> <li>-Dépenses hors budget</li> </ul>

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
<p>N° d'ordre : 9 Secteur : <b>Contractualisation de la gestion des services publics</b> Renvoi aux pages du rapport : 89-108</p>	<p><b>2<sup>e</sup> partie</b> <b>Gouvernance économique et financière</b></p>
<b>Objet des propositions et recommandations</b>	<b>Mots clés</b>
<p>☞ <b>Préciser le champ d'application du Code des marchés publics à l'égard du Port autonome de Dakar (PAD) et des sociétés nationales (SN) en général, relativement à leur nature juridique</b></p> <p>☞ <b>Transposer dans le Code des Obligations de l'Administration (COA) et le Code des marchés publics les dispositions de l'article 5(b) de la Directive n°04/2005 du 9 décembre 2005, portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et de délégations de service public dans les États membres de l'UEMOA</b></p> <p>☞ <b>Préciser le champ d'application du Code des marchés publics à l'égard du PAD et les sociétés nationales en général relativement à leur objet social. À cet effet :</b></p> <p>a) limiter le champ d'application du Code des marchés publics à la concession de service public telle que définie à l'article 1<sup>er</sup> de la directive n° 04/2005 du 9 décembre 2005 de l'UEMOA, qu'il faudra transposer dans le droit interne sénégalais</p> <p>b) attribuer, par voie législative ou réglementaire, conformément à l'article 6 du COA, la qualité de contrat administratif aux conventions de service public passées par le PAD et les sociétés nationales.</p> <p>c) déterminer, par la voie législative ou réglementaire, les catégories ou types d'activités du PAD et des sociétés nationales susceptibles de faire l'objet de concession de service public, de manière à la distinguer de l'occupation du domaine public</p> <p>☞ <b>Adapter les principes et méthodes applicables aux achats publics à la passation de ceux des contrats administratifs du PAD, des autres sociétés nationales (SN) et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire (SAPPM) ne rentrant pas dans le champ d'application de la concession de service public. À cet effet, élaborer un Cahier de Clauses administratives particulières (CCAP), ainsi que des manuels de procédures spécifiques aux achats publics du PAD, des sociétés nationales et sociétés anonymes à participation publique majoritaire dans lesquels seront transposées et adaptées certaines dispositions du Code des marchés publics.</b></p>	<p>Contractualisation de la gestion des services publics</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dubai Port World (DP World)</li> <li>- Code des Obligations de l'Administration (COA)</li> <li>- Code des marchés publics</li> <li>- Union économique et monétaire Ouest africaine (UEMOA)</li> <li>- Achats publics</li> <li>- Contrats administratifs</li> <li>- Concession de service public</li> <li>- Prime</li> <li>- Gouvernance d'entreprise</li> <li>- Culture de responsabilité</li> <li>- Culture de transparence</li> <li>- Gaspillage</li> <li>- Abus de biens sociaux</li> <li>- Corruption</li> <li>- Loi n°90-07 du 26 juin 1990</li> <li>- Secteur parapublic</li> <li>- Responsabilité pénale des dirigeants des entreprises publiques</li> <li>- Management des risques</li> </ul>
<p>☞ <b>Prendre une circulaire pour préciser que l'attribution d'une prime, qu'elle soit annuelle ou exceptionnelle, doit être approuvée par le Président de la République.</b></p> <p>☞ <b>Préciser la portée de l'article 23 de la loi n° 90 17 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, relativement à l'octroi des primes, selon qu'elles soient annuelles ou exceptionnelles</b></p> <p>☞ <b>Renforcer la gouvernance d'entreprise (entreprises du</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fonction d'actionnaire de l'État</li> <li>-Profil des administrateurs des entreprises publiques</li> <li>Non- objection (procédure)</li> <li>-Contrôleur financier</li> <li>-Avis indépendant de l'IGE et de la Cour des Comptes</li> </ul>

<p><b>secteur parapublic)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- développer la culture de transparence</li> <li>- formaliser la concertation entre les parties prenantes</li> <li>- combattre les comportements de gaspillage, d'abus, de fraude et de corruption</li> </ul> <p>☞ <b>Mettre sur pied une structure dédiée à la fonction d'actionnaire de l'État</b> au niveau des entreprises publiques ;</p> <p>☞ <b>Faire le toilettage de la loi n° 90 07 du 26 juin 1990 sur l'organisation du secteur parapublic et son contrôle</b></p> <p>☞ <b>Aménager la responsabilité pénale des dirigeants des organismes du secteur public et parapublic</b></p> <p>☞ <b>Renforcer le contrôle interne des entreprises publiques avec un dispositif de management des risques</b></p> <p>☞ <b>Reconfigurer les Conseils d'Administrations et revoir le profil des administrateurs des entreprises publiques</b></p> <p>☞ <b>Renforcer la gouvernance d'entreprise</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituer une procédure de <b>non objection</b> dans les 72 heures exercée par une Commission placée sous l'autorité du Président de la République ;</li> </ul> <p>☞ <b>Évaluer le contrôle <i>a priori</i> concomitant du contrôleur financier</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- instituer une caisse autonome d'indemnisation des Présidents de Conseil d'Administration</li> </ul> <p>☞ <b>Organiser et institutionnaliser la dénonciation</b> des malversations par les citoyens auprès d'une Agence dédiée à cet effet.</p> <p>☞ <b>Institutionnaliser la déclaration de patrimoine pour toute personne qui gère les affaires publiques</b></p> <p>☞ <b>Généraliser des Codes de déontologie au sein des organismes publics et parapublics</b></p> <p>☞ <b>Favoriser la culture de gestion des risques et renforcer le contrôle interne au sein des organismes publics et parapublics</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Cour de répression des délits économiques et financiers.</li> <li>-Dénonciation des malversations</li> <li>-Code de déontologie</li> <li>-Gestion des risques</li> <li>-Contrôleur financier</li> <li>-Contrôleur financier</li> <li>-Caisse autonome d'indemnisation des Présidents de Conseil d'Administration</li> <li>-Avis indépendant de l'IGE et de la Cour de répression des délits économiques et financiers</li> <li>-Dénonciation</li> <li>-Déclaration de patrimoine</li> <li>-Risques (culture de gestion)</li> </ul>
---	--

<b>RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> <i>(autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)</i>	
<p>N° d'ordre : 10 Secteur : <b>Mal gouvernance et mal administration : fraude, abus, gaspillage, corruption, blanchiment de capitaux</b> Renvoi aux pages du rapport : 113-138</p>	<p><b>2<sup>e</sup> partie</b> <b>Gouvernance économique et financière</b></p>
Objet des propositions et recommandations	Mots clés
<p>☞ <b>Adopter une réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, accompagnée d'un dispositif et des mécanismes de contrôle des fonds concernés.</b></p> <p>☞ <b>Dans la décision autorisant l'utilisation des fonds de la LONASE pour financer les « programmes d'intérêt collectif engagés par les pouvoirs publics » en application de l'article 2 al. 6 de la loi n° 89 062 du 17 janvier 1989, viser expressément les programmes concernés, ainsi que les montants affectés à chacun d'eux.</b> - Pénaliser comme délit la gestion de fait par des peines correctionnelles plus sévères que les simples amendes susceptibles d'être prononcées par la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes</p> <p>☞ <b>(Plan Sésame) L'État doit apurer ses dettes auprès des Établissements publics de santé (EPS) et se donner les moyens de rendre effective la politique de gratuité des soins aux personnes âgées</b></p> <p>☞ <b>(ARTP) Dans les conventions d'attribution de la licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications, libeller tous les montants, évaluations et estimations en francs CFA</b></p> <p>☞ <b>(ARTP) Fixer la date d'entrée en vigueur de la convention de licence d'exploitation des réseaux et services de télécommunications à la date de leur publication au Journal officiel dans les conditions fixées par la loi n° 70 14 du 6 février 1970, fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel, modifiée par la loi n° 71 07 du 21 janvier 1971</b></p> <p>☞ <b>(ARTP) Prendre une circulaire pour rappeler les modalités d'application du décret n° 2008 222 du 5 mars 2008, intégrant les observations de l'IGE et précisant, notamment les conditions de légalité de la Résolution du Conseil de Régulation de l'ARTP, portant répartition de la quote-part de 2 % de la contrepartie financière versée par les opérateurs de réseaux à l'État, due à l'ARTP</b></p> <p>☞ <b>(Licence de pêche) Restructurer le Conseil national des pêches maritimes (CNPM) et le doter de la compétence d'émettre un avis obligatoire sur les questions rentrant dans ses attributions</b></p> <p>☞ <b>Instituer pour les autorisations de pêche, la même procédure et les mêmes conditions que celles applicables aux licences de pêche</b></p> <p>☞ <b>Revaloriser le taux de l'amende pour infraction en matière de pêche afin de la rendre plus dissuasive</b></p> <p>☞ <b>Assurer la compatibilité des plans d'aménagement des pêcheries avec les dispositions des accords de pêche</b></p> <p>☞ <b>Faire modifier les dispositions de l'article 20 du décret n° 98 498 du 10 juin 1998 portant application de la loi sur le Code de la pêche maritime afin d'aplanir les conflits entre pêcheurs artisans et industriels. Pour cela, la catégorie « © licence de pêche pélagique côtière » revendiquée par les chalutiers industriels et artisans pratiquant tous les options « senneurs » et « chalutiers », devrait faire l'objet d'une clarification et d'une élimination sans équivoque</b></p> <p>☞ <b>(Licence de pêche) simplifier le système de redevance, et de le rendre plus rentable</b> Prendre les dispositions nécessaires pour que les dossiers de demandes d'autorisations et de licences de pêche ne soient étudiés que sur la base d'analyses, d'études et d'hypothèses confirmées et sincères, de manière à prendre en compte les différents impacts, notamment sur la protection des autres secteurs, la relance des industries de pêche et les exportations</p>	<p>-Financement des partis politiques -LONASE -Gestion de la gratuité des soins aux personnes âgées. -Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP) -Licence d'exploitation des réseaux -Conseil de Régulation de l'ARTP -Plan Sésame -Conseil national des pêches maritimes (CNPM) -Plan d'aménagement des pêcheries -Accords de pêche -Code de la pêche maritime -Redevance de pêche -Autorisations de pêche -Licences de pêche -Code de pêche maritime Accords de pêche -Plan d'aménagement des pêcheries -Licence de pêche pélagique côtière -Pêche : option senneurs et chalutiers -Redevance de pêche. -Code de la pêche maritime</p>

RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS (autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le Rapport)	
N ° d'ordre : 11 Secteur : Actes caractéristiques de mal gouvernance financière Renvoi aux pages du rapport : 141-148 Vérifier ce tableau	2 <sup>e</sup> partie Gouvernance économique et financière
Objet des propositions et recommandations	Mots clés
<p> <b>Adopter les bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> se conformer aux dispositions de la <b>loi de finances</b> de l'année</li> <li><input type="checkbox"/> se référer aux procédures régulières prévues par la <b>loi organique</b> n°2001-09 du 15 octobre 2001 relatives aux <b>lois de finances</b> pour faire face aux « <b>dépenses urgentes et imprévues</b> » ou « <b>en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national</b> »</li> <li><input type="checkbox"/> respecter les dispositions du décret n°81-844 du 20 août 1981 et l'instruction ministérielle n°4 du 8 mars 1988 <b>relatifs à la comptabilité des matières</b> modifiée, notamment en ce qui concerne la bonne tenue du procès-verbal de réception et la rationalisation de la gestion des matières</li> <li><input type="checkbox"/> développer une application informatique pour automatiser la tenue de la comptabilité des matières</li> <li><input type="checkbox"/> veiller au respect du Code des Obligations de l'Administration (<b>COA</b>)</li> <li><input type="checkbox"/> se conformer aux dispositions du <b>Code des marchés publics</b> toutes les fois que le montant de la dépense l'exige</li> <li><input type="checkbox"/> appliquer, dans les établissements publics, les <b>normes</b> de comptabilisation, de gestion financière et de gouvernance de contrôle de l'OHADA, ainsi que <b>la nomenclature des comptes SYSCOA</b></li> </ul> <p> <b>Rationaliser la dépense publique</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> développer la capacité d'autofinancement des établissements publics</li> <li><input type="checkbox"/> rétablir l'équilibre d'exploitation des établissements publics</li> </ul> <p> <b>Optimiser les ressources</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> renforcer la fonction de recouvrement</li> <li><input type="checkbox"/> restituer les performances pour augmenter les recettes</li> <li><input type="checkbox"/> procéder à une allocation suffisante de ressources</li> </ul> <p><input type="checkbox"/></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bonnes pratiques</li> <li>- Loi de finances</li> <li>- Loi organique relative aux lois de finances</li> <li>- Dépenses urgentes et impérieuses</li> <li>- Cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national</li> <li>- Comptabilité des matières</li> <li>- Application informatique</li> <li>- Code des Obligations de l'Administration (COA)</li> <li>- Code des marchés publics</li> <li>- OHADA (Normes)</li> <li>- SYSCOA (nomenclature des comptes)</li> <li>- Rationalisation de la dépense</li> <li>- Autofinancement des établissements publics</li> <li>- Équilibre d'exploitation des établissements publics</li> <li>- Optimisation des ressources</li> <li>- Recouvrement (renforcer la fonction)</li> </ul>

<b>RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS</b> (autres que les mesures correctives au cas par cas inscrites dans le rapport)	
<p>N° d'ordre : <b>12</b> Secteur : <b>Revue du cadre juridique de la gouvernance économique et financière</b> Renvoi aux pages du rapport : <b>159-171</b></p>	<p><b>2e partie</b> <b>Gouvernance Économique et Financière</b></p>
<p><b>Objet des propositions et recommandations</b></p> <p>☞ <b>(Textes à incidence financière)</b></p> <p>☞ <b>Recommandation 1 : Mettre en place un dispositif favorisant la clarification et l'harmonisation des textes, notamment à incidence financière, selon le processus ci-après :</b></p> <p>a) Mettre effectivement en œuvre la procédure de consultation interministérielle qui doit précéder l'adoption de tout projet de loi et de tout texte réglementaire.</p> <p>b) Renforcer les capacités internes de l'IGE pour faciliter son travail de relecture des textes qui lui sont envoyés par le Gouvernement, ainsi que ceux qui seront préparés par la structure qui sera instituée au Secrétariat général du Gouvernement. L'IGE pourrait ainsi s'appuyer, pour la réalisation de ses missions, sur une gamme élargie d'Experts rentrant dans son champ d'intervention et, pour chaque domaine d'intervention, pouvoir s'appuyer sur deux Experts au moins par discipline.</p> <p>☞ <b>(Cadre de concertation) Proposer à M. Le Président de la République la création d'un cadre de concertation et d'échanges des corps et institutions de contrôle et de médiation.</b></p> <p>☞ <b>(Transposition des directives de l'UEMOA) Le Président de la République instruit l'IGE de diligenter une enquête et de lui soumettre un rapport sur l'état des lieux de la transposition, en droit interne sénégalais, des directives et autres instruments communautaires contraignants.</b></p>	<p><b>Mots clés</b></p> <p>- Textes à incidences financière</p> <p>- Secrétariat général du gouvernement</p> <p>- Sécurité financière et protection du patrimoine</p> <p>- Déclaration de patrimoine</p> <p>- Responsabilité pénale des Directeurs généraux et Présidents de Conseils d'Administration</p>

<p>☞ (Prévention de la mal gouvernance financière et statut des comptables publics)</p> <p>☞ 1. Dans la loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine dont l'élaboration est préconisée par l'IGE, créer un titre portant sur les "Dispositions relatives à la prévention et à la dissuasion de la mal gouvernance financière dans le maniement ou la gestion des deniers publics".</p> <p>1a) Outre les décrets d'application de ce titre, élaborer une grande circulaire interprétative susceptible de servir de support pour sa vulgarisation et la formation des cibles à identifier ;</p> <p>1b) instituer dans cette loi un observatoire ou une haute autorité dotée du statut d'Autorité administrative indépendante pour en suivre l'application.</p> <p>1c) privilégier dans la loi les mécanismes de prévention et de dissuasion tels que la dénonciation ou la publicité des débats devant les juridictions.</p> <p>1d) Qualifier de délits correctionnels les incriminations décrites à l'article 49 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, à l'encontre des personnes énumérées à l'article 48 de ladite loi organique, maniant, ou susceptibles de manier les deniers publics. A cette liste, il faut ajouter les ministres, ainsi que toute personne coupable de gestion de fait.</p> <p>☞ 2. Instituer ou aggraver les sanctions pénales contre les personnes convaincues de gestion de fait.</p> <p>☞ 3. Doter les comptables publics d'un statut spécial édicté par la loi. Le corps des comptables publics sera administré par un Conseil Supérieur de Reddition des comptes publics comprenant, outre les représentants des comptables publics, des membres de l'IGE et de la Cour des comptes. Le Statut spécial régira tous les comptables publics, au sens de</p>	<p>-</p> <p>Cadre de Concertation et d'échanges des corps et institutions de contrôle et de médiation</p> <p>- Tranposition des directives de l'UEMOA</p> <p>- Loi sur la sécurité financière et la protection du patrimoine</p> <p>- Gestion de fait : aggravation des sanctions pénales</p>
---	---

<p>comptables patents maniant les deniers publics, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre comptables du Trésor, comptables supérieurs, secondaires ou comptables des régies financières.</p> <p>☞ 4. Encadrer l'exercice du pouvoir hiérarchique en matière de maniement des deniers publics. A cet effet, interdire aux supérieurs hiérarchiques, sous peine de sanctions pénales, de donner à leurs subordonnés, <b>dotés de pouvoirs propres en matière de gestion financière</b>, des ordres à incidence financière. De même, prescrire à tout agent appartenant à la chaîne des recettes ou des dépenses publiques, ou habilité, à quelque titre que ce soit à manier les fonds publics, à dénoncer au Conseil Supérieur de Reddition des comptes publics à créer, sous peine de poursuites disciplinaires, tout ordre hiérarchique, toute pression relativement à la gestion financière dont il à la charge. Inscrire ces nouvelles dispositions dans le statut général des fonctionnaires</p> <p>☞ <b>(Groupe de travail sur l'harmonisation des textes relatifs aux achats publics)</b> La création d'un groupe de travail, sous la supervision de l'IGE, comprenant les représentants du ministère de l'Economie et des Finances, de l'Autorité de Régulation des marchés publics (ARMP) et des autres Autorités et Agences de régulation pour faire des propositions d'harmonisation des textes relatifs aux achats publics dans la perspective de la sauvegarde des intérêts financiers de l'Etat.</p> <p>☞ <b>(Groupe de travail sur l'actualisation de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990)</b> Créer un groupe de travail sous la supervision de l'IGE pour actualiser ou reformer la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, afin d'en faire le cadre normatif de la gouvernance des entreprises publiques, ainsi que des missions de service public dont ces entreprises sont chargées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comptables publics : Statut spécial</li>   <li>- Conseil supérieur de Reddition des comptes publics</li>   <li>- Limites du pouvoir hiérarchique</li>   <li>- Réforme du statut général des fonctionnaires</li>   <li>- Harmonisation des textes relatifs aux achats publics</li>   <li>- Actualisation de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990</li> </ul>
--	--



## MODULE DE FORMATION

# **FORMATION DES ELUS ET ACTEURS LOCAUX SUR LE BUDGET PARTICIPATIF ET ASSISTANCE TECHNIQUE**



**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

Février 2013

## SOMMAIRE

Liste des Acronymes

Contexte et Justification

Objectifs : Généraux et Spécifiques

Résultats attendus

Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique

Séance 1 : Définition du budget classique, présentation du cadre budgétaire et identification des principales recettes et dépenses de la CL

Séance 2 : Grands Principes budgétaires

Séance 3 : Calendrier budgétaire

Séance 4 : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG

Chapitre 2 : Introduction au Budget participatif

Séance 1 : Définition du budget participatif

Séance 2 : Historique

Séance 3 : Etapes du budget participatif (Vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)

Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG

Séance 5 : Budget classique/Budget participatif : Forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

Chapitre 3 : Assistance Technique

- Contexte et justification de l'assistance technique
- Objectifs de l'assistance technique
- Résultats attendus de l'assistance technique

Chapitre 4 : Rappels des critères du BBG

## Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP dans une CL

- Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG
- Eléments tirés du diagnostic : Forces et faiblesses
- Identification des actions à entreprendre
- Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG
- Planification des actions

## Chapitre 6 : Elaboration du budget participatif

## Chapitre 7 : Forum de restitution publique

## Evaluation finale et Clôture

## Liste des acronymes

ARD	Agence Régionale de Développement
ASCOM	Assistant Communautaire
AT	Assistance Technique
BBG	Baromètre de Bonne Gouvernance
BC	Budget Classique
BP	Budget Participatif
CG	Comité de Gestion
CL	Collectivité Locale
CP	Comité de Pilotage
CR	Communauté Rurale
CRD	Comité Régional de Développement
DGL	Décentralisation Gouvernance Locale
GPF	Groupement de Promotion Féminine
GTS	Groupe Technique de Suivi
OCB	Organisation Communautaire de Base
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PCR	Président de Conseil Rural
PGP	Programme Gouvernance et Paix
PNDL	Programme National de Développement Local
PRC	Programme de Renforcement de Capacités
RC	Renforcement de Capacités
S&E	Suivi et Evaluation
SM	Secrétaire Municipal
USAID	United States Agency for International Development

## **I. Contexte et justification**

La décentralisation, par une gestion rationnelle et transparente des ressources afin de mieux répondre aux exigences du développement économique local, a pour objectif de rendre l'administration plus accessible.

Cependant, dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. Ceci a comme conséquence, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation des dites populations au processus budgétaire. Aussi, les élus ne jouent pas souvent pleinement leurs rôles à cause de leur niveau d'instruction très faible et de leur méconnaissance des textes de la décentralisation, notamment le droit budgétaire, la comptabilité publique et le code des marchés. A ces facteurs, s'ajoute une absence de cadre d'échanges et de partage entre les acteurs.

Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire est nécessaire. C'est la préoccupation du PGP qui, à travers le budget participatif objet du présent module, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

## **II. Mise en route**

C'est la toute première séance au cours de laquelle, l'atelier est lancé et où, les participants apprennent à se connaître entre autres. Elle comprend les étapes ci-dessous :

### **Méthodologie : plénière**

- Ouverture officielle ;
- Présentation des participants ;
- Recueil des attentes ;
- Présentation des objectifs, des résultats attendus et de l'agenda de l'atelier ;
- Comparaison des objectifs et des attentes pour vérifier leur concordance ;
- Fixation des normes de travail.

## **III. Objectifs de la formation**

### **3.1 Objectif général :**

Renforcer les participants sur le budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales.

### **3.2 Objectifs spécifiques**

- Former les élus et autres acteurs locaux sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le budget participatif ;

- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

#### **IV. Résultats attendus**

- Les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;
- les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif

#### **V. Agenda**

##### **Jour 1**

##### **Mise en route**

- Ouverture officielle ;
- Présentation des participants ;
- Recueil des attentes ;
- Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier ;
- Comparaison des objectifs et des attentes pour vérifier leur concordance ;
- Fixation des normes de travail.

##### **Pause-Café ou Pause Santé**

##### **Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique**

**Séance 1 :** Définition du budget, présentation du cadre budgétaire et identification des principales recettes et dépenses de la CL

**Séance 2 :** les Grands Principes budgétaires

**Séance 3 :** Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget

Classique

##### **Pause-déjeuner**

**Séance 4 :** Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG

## **Jour 2**

Rappel des points saillants du jour 1

### **Chapitre 2 : Introduction au budget participatif**

**Séance 1** : Définition du budget participatif

#### **Pause-café**

**Séance 2** : Historique

**Séance 3** : Etapes du processus du budget participatif (Vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)

**Séance 4** : Principes du budget participatif en relation avec le BBG

#### **Pause-déjeuner**

**Séance 5** : Budget classique/budget participatif : forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

**Evaluation finale jour 1 et 2**

## **Jour 3**

### **Chapitre 3 : - Assistance technique**

Présentation du contexte et de la justification

Objectifs de l'assistance technique

Résultats attendus de l'assistance technique

#### **Pause café/ Pause santé**

- Rappel des critères du BBG : Questions/Réponses suivies d'Apports d'informations.
- Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP dans une CL
- Diagnostic/état des lieux de la situation de la CL en relation avec le BBG : Plénière

#### **Pause-déjeuner**

- Enseignements tirés du Diagnostic (forces et faiblesses) : Plénière
- Identification des actions à entreprendre

## Jour 4

- Rappel des points saillants du jour 3
- Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG : Travaux de groupe

### Pause-café

- Planification des actions (Plénière)

### Pause-déjeuner

### Elaboration du BP

Etude de cas :

## Jour 5

Forum de restitution publique

### Pause-déjeuner

### Evaluation finale

### Clôture

**Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité locale**

QUESTION 1
A quelle étape du processus budgétaire se situe votre collectivité locale ?

QUESTION 2
Quels sont les enseignements que vous tirez du diagnostic de l'état des lieux ?

- **Identification des actions à entreprendre : Travaux de groupe**

QUESTION FOCALE
Quelles sont les actions concrètes, réalistes et réalisables que vous pouvez entreprendre d'ici trois mois pour améliorer la mise en œuvre du BP dans votre CL ?

### Démarche :

- Réfléchir individuellement,
- Partager au sein du groupe pour choisir trois actions consensuelles,
- Inscire chaque action sur une fiche,
- Choisir un rapporteur.



Le facilitateur, en plénière, demande aux rapporteurs des différents groupe de lui remettre leurs actions identifiées qu'il affiche au fur et à mesure au tableau. Puis, avec les participants, il procède à l'organisation des grappes autour des mots clés. Ensuite et toujours avec les participants, il reformule les actions consensuelles issues des grappes. Il procède enfin à la planification en respectant le canevas suivant :

Action	Acteurs	Responsable	Période

### Jour 1

#### VI. Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique

**Objectif pédagogique :** A la fin du chapitre, les participants seront capables de définir le budget, d'énumérer et de commenter ses grands principes et de citer les différentes étapes du processus budgétaires.

#### Séance 1 : Définition du budget, présentation du cadre budgétaire et identification des principales recettes et dépenses de la CL

##### a) Méthodes d'animation : travaux d'atelier et exposé

##### Démarche :

- les participants réfléchissent individuellement ;
- mettent en commun leurs idées ;
- tombent d'accord sur une définition ;
- choisissent un rapporteur au sein du groupe ;
- chaque rapporteur présente en plénière la définition de son groupe ;
- le facilitateur et les participants procèdent à une synthèse des définitions proposées ;
- choisissent une définition consensuelle du budget pour le groupe ;
- le facilitateur affiche enfin en apport d'informations, la définition du budget tirée du module

##### Apport d'informations : définition du budget de la collectivité locale

Le budget de la collectivité locale est un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.

Après la définition du budget, le cadre budgétaire suivant est présenté et commenté avec les participants :

Cadre budgétaire			
Recettes de fonctionnement	Montant	Dépenses de fonctionnement	Montant
- identification des principales recettes		- Dépenses obligatoires - Dépenses facultatives	
<b>Total des Recettes de Fonctionnement</b>		<b>Total des Dépenses de Fonctionnement</b>	
Recettes d'investissement	Montant	Dépenses d'investissement	Montant
		- Infrastructures à caractère économique et commercial - Équipements à caractère socio-culturel ou éducatif - Infrastructures sportives	
<b>Total des recettes d'Investissement</b>		<b>Total des dépenses d'Investissement</b>	
<b>Total général des recettes</b>		<b>Total général des dépenses</b>	

b) **Supports pédagogiques** : cahier de l'apprenant, padex, marqueurs, colle crêpée, fiches cartonnées.

## Séance 2 : les Grands Principes budgétaires

**Méthodes d'animation** : questions /réponses en plénière

**Méthodologie** :

Le facilitateur pose d'abord la question d'animation suivante aux participants :

Question
Quels sont les grands principes budgétaires ?

Les réponses des participants sont notées au fur et à mesure sur le padex suivant :

Grands Principes Budgétaires

A la fin des questions réponses, le facilitateur affiche en apport d'informations les grands principes.

### **Apport d'informations : les grands budgétaires**

L'élaboration du budget de la collectivité locale obéit à des principes que sont :

- **L'annualité** : le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;
- **L'équilibre** : le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;
- **L'unité** : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;
- **L'universalité** : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;
- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

### **Séance 3 : Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget**

Classique

#### **a) Méthode d'animation : atelier**

#### **Méthodologie**

- Les différentes étapes du processus budgétaire classique sont inscrites une à une sur des fiches
- Les participants classent les fiches dans l'ordre d'élaboration du budget en indiquant à chaque étape les acteurs concernés et la période indicative de réalisation de cette étape
- Les participants choisissent un rapporteur qui restitue en plénière le travail du groupe
- Le facilitateur affiche enfin en apport d'informations le calendrier budgétaire classique

#### **b) Supports d'animation :**

- Fiches
- marqueurs,
- calendrier budgétaire
- padex

## Séance 4 : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG

### a) Méthode d'animation : questions/réponses et atelier

#### Methodologie

- Dans un premier temps les participants identifient les acteurs clés de la mobilisation des ressources financières
- En second temps, ils déterminent les rôles et responsabilités de chaque acteur au sein de leur groupe
- Choisissent un rapporteur qui restitue le travail du groupe

### b) Supports d'animation :

- padex à deux colonnes acteurs/rôles et responsabilités
- marqueurs
- colle crêpée

Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans la CL	
Acteurs	Rôles et Responsabilités

## Jour 2

Rappel des points saillants du jour 1

Méthode d'animation : questions/réponses

Supports : padex recueil

## VII. Chapitre 2 : Introduction au budget participatif

**Objectif pédagogiques :** A la fin du chapitre, les participants seront capables de définir le budget participatif, de faire son historique, de citer les différentes étapes de son processus ainsi que ses grands principes.

### Séance 1 : Définition du budget participatif

a) Méthode d'animation : questions/réponses en plénière

b) Supports : padex de recueil des propositions de définitions, padex de synthèse des définitions et apport d'informations

#### Apport d'informations : définition du budget participatif

Le budget participatif peut être défini comme :

- un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met les citoyens au centre des décisions à prendre.

- un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.
- un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

## **Séance 2 : Historique**

Méthode d'animation : questions/réponses en plénière

### **Apport d'informations : historique du budget participatif**

Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, et particulièrement à Porto Allègre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec une population de 1,5 millions d'habitants. La promotion du budget participatif dans les villes brésiliennes doit beaucoup à la détermination des associations de quartier qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.

Dans les 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif, édité par ONU Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies.

- La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
- La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
- La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes.
- A ce jour, l'outil est mis en œuvre dans plusieurs villes à travers le Sénégal et dans le monde.

## **Séance 3 : Etapes du budget participatif (vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)**

Méthode d'animation : atelier

Méthodologie :

- Les différentes étapes du processus budgétaire classique sont inscrites une à une sur des fiches
- Les participants partent de ces étapes et déclinent celles du budget participatif dans l'ordre d'élaboration en indiquant à chaque étape les acteurs concernés et la période indicative de réalisation de cette étape
- Les participants choisissent un rapporteur qui restitue en plénière le travail du groupe
- Le facilitateur affiche enfin en apport d'informations les étapes d'élaboration du budget participatif

Padex d'apport d'informations : le facilitateur commente le calendrier budgétaire distribué aux participants et affiche le padex d'apport d'informations :.

## Apports d'informations : le processus budgétaire participatif

Le budget participatif suit une approche systémique et articule son intervention autour de sept étapes clés :

**Mise en route du processus :** Cette étape constitue le point d'entrée de l'exercice et doit permettre à la collectivité locale à travers ses Autorités qui sont les dépositaires de la légitimité d'affirmer leur volonté politique pour un tel exercice, tout en respectant les conditions, les lois et les règlements de la décentralisation. Cette volonté politique devra être matérialisée par une délibération du conseil municipal ou rurale engageant le conseil dans l'exercice. A l'issue de l'affirmation de la volonté politique, les populations dans leurs segments divers, l'administration déconcentrée, les organisations partenaires de la société civile, le secteur privé représenté, etc. devront être sensibilisés et informés de l'initiative du BP. A l'issue de cette phase un comité de pilotage sera mis sur pied en vue d'assurer le portage local de l'exercice.

**États des lieux** (pareille à l'étape de la collecte des informations ci-dessus). Cette deuxième étape permet de faire une analyse situationnelle de la collectivité locale.

**Définition claire et partagée des règles du jeu :** Cette troisième étape sert de contractualisation par une définition des critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers ou village dans le contexte rural) et de la définition du système de représentation et critères de désignation des délégués des zones/villages.

**Diagnostic et Priorisation :** Cette quatrième étape marque le démarrage de la phase d'analyse diagnostic et de priorisation des problèmes. Les délégués choisis, sur la base d'une bonne connaissance de la collectivité locale, procèdent à une définition des problèmes et proposition de solution. Cette étape est clôturée par la mise sur pied d'un comité du budget participatif respectant des critères de représentativité des segments essentiels de la collectivité locale.

**Création d'alliances :** Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer un portage le plus large possible du processus (Identification des alliés, analyse de leur intérêt, marketing des projets, définition des contributions à mobiliser, etc.)

**Mise en œuvre de BP :** Le budget, ayant suivi cette approche participative pour son élaboration, est voté par le conseil municipal/rural sur la base des orientations essentielles arrêtées au cours du processus participatif. Suite à ce vote, il est transmis à l'autorité administrative. Au cours de l'étape de mise en œuvre diverses études techniques sont initiées sur les projets ayant été identifiés.

**Suivi évaluation :** Il s'agit, dans cette dernière étape du cycle qui suit une approche systémique, de mesurer l'avancement des activités par rapport à la planification et de faire des ajustements nécessaires.

### Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG

Méthode d'animation : questions/réponses

Question
Quels sont les principes du budget participatif ?

## PRINCIPES DU BUDGET PARTICIPATIF

Supports : padex de recueil, padex de synthèse et padex d'apport d'informations

### Apport d'informations : principes du budget participatif

Les principes se présentent ainsi qu'il suit :

- i) Le principe de transparence qui permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers, des villages et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendu budgétaire.
- ii) Le principe de l'efficacité qui garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations.
- iii) Le principe de l'inclusion qui recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers ou villages pauvres, celles des groupements féminins, des associations de jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale.
- iv) Le principe de solidarité qui permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble.
- v) Le principe de participation qui favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité.
- vi) Le principe de transversalité qui permet l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, village, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau pour garantir une vision globale et concertée du développement

### Séance 5 : Budget classique/budget participatif : forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

Méthode d'animation : atelier

Méthodologie :

En travaux de groupe, les participants comparent le budget participatif et le budget classique en dégagant leurs forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG ; cette comparaison permettra de déceler lequel des deux budgets est plus avantageux pour la CL

Supports : padex à colonnes

Budget classique		Budget participatif	
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses

## **Evaluation**

Méthodologie : remplissage de fiches

Supports : fiches d'évaluation

### **Jour 3**

#### **Chapitre 3 : - Assistance technique**

##### **Présentation du contexte de l'assistance technique :**

La mission d'assistance technique dans le cadre du budget participatif vise le renforcement des capacités des élus et autres acteurs locaux pour un meilleur exercice de leurs rôles et responsabilités.

Sa mise en œuvre obéit au respect des principes dudit budget et contribue à outiller les élus et acteurs locaux en vue du renforcement de la participation citoyenne, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

##### **- Objectif de l'assistance technique**

L'objectif de l'assistance technique est de fournir aux acteurs, de façon pragmatique, des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents susceptibles de les rendre plus opérationnels.

##### **- Résultats attendus de l'assistance technique**

Les acteurs sont plus opérationnels avec des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents.

##### **- Méthodologie de conduite de l'assistance technique**

La méthodologie consiste à des questions/réponses, des travaux de groupe suivis de plénières.

#### **Chapitre 4 : Rappel des critères du BBG**

Méthodologie : Questions/Réponses

- Efficacité/Efficiency ;
- Etat de droit ;
- Redevabilité ;
- Participation ;
- Equité.

#### **Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité locale :**

Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG ;



## Méthode d'animation : questions/réponses

Question
A quelle étape du processus budgétaire se situe votre CL ?

Réponse du groupe

## Enseignements tirés du diagnostic (forces et faiblesses)

Méthodologie : Questions/Réponses

Question
Quels enseignements tirez-vous du diagnostic ou de l'état des lieux ?

Réponse du groupe

## Identification des actions à entreprendre

Méthodologie : Travaux de groupe

Question Focale
Quelles sont les actions concrètes, réalistes et réalisables que vous pouvez entreprendre d'ici trois mois pour améliorer la mise en œuvre du BP dans votre CL ?

ACTIONS CONCRETES

## Démarche

- Réfléchir individuellement ;
- Echanger les idées au sein du groupe ;
- Choisir trois actions consensuelles ;
- Inscrire chaque action sur une fiche ;
- Choisir un rapporteur.

## Méthode d'animation : atelier

### Jour 4

Rappel des points saillants du jour 3

Méthodologie : Questions/Réponses

Support : Padex de recueil

#### **Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG :**

Méthodologie : Travaux de groupe

#### **Elaboration du plan d'actions :**

Méthodologie : plénière

En plénière, le facilitateur demande aux rapporteurs des différents groupes de lui remettre les actions identifiées qu'il affiche au fur et à mesure puis, avec les participants il procède à l'organisation de grappes autour de mots clés. Ensuite et toujours avec les participants il reformule les actions consensuelles issues des grappes et planifie enfin les actions en respectant le canevas suivant :

Actions	Responsable	Acteurs impliqués	Période

Supports : fiches de couleur, marqueurs, colle crépée

## **Chapitre 6 : Elaboration du Budget Participatif**

Etude de cas

Supports :

La commune de Ndoufiène comprenant 50 conseillers décide pour l'année de 2012 d'élaborer son budget dont les prévisions de recettes et de dépenses s'établissent ainsi qu'il suit :

Recettes

Minimum fiscal : 4 000 000

Taxe sur les véhicules automobiles : 13 000 000

Impôt sur le foncier bâti : 22 000 000

CGU : 50 000 000

Droits de place sur les marchés :

17 000 000

Taxe sur l'électricité consommée : 9 000 000

Fonds de concours : 16 000 000

Dépenses

Salaires et charges sociales : 28 000 000

Imprimés et registres : 7 000 000

Carburant : 23 000 000

Construction de salles de classe : 30 000 000

Construction de cantines : 43 000 000

Le vote du budget a eu lieu le 25 Février 2012 avec seulement la participation de 20 conseillers. Lors du vote certains conseillers ont reproché à Monsieur le Maire la non-teneur d'une réunion sur les débats d'orientation budgétaire ainsi que la non-prise en compte des priorités contenues dans le plan d'investissement communal (PIC) de l'année en cours.

1. Les conseillers présents peuvent-ils voter le budget lors de cette séance ?
2. Quelles sont les failles ou manquements constatés dans le processus du budget ?
3. Comment rendre plus participatif le processus budgétaire de commune de Ndioufène ?
4. Elaborer le budget de la commune de Ndioufène

## **Jour 5**

Forum de restitution publique

- Restitution du budget de la CL
- Restitution du plan d'actions de la CL suite aux ateliers du BBG
- Discussions
- Synthèse
- Recommandations.

**Evaluation finale**

**Clôture**

## **Documents annexes :**

- Liste des dépenses obligatoires
- Calendrier budgétaire
- Fiche d'évaluation

# 1. DÉFINITIONS ET APPROCHES DE LA CORRUPTION

- Les origines de la corruption sont difficiles à établir. Elle proviendrait de l'inobservation des règles d'éthique ou de la morale.
- Du latin corruption, le concept de corruption se définit comme une altération du jugement, du goût, du langage.
- Donc, corruption= une dépravation, un avilissement, une déformation.

- Selon la convention des NU, corruption= "le fait de commettre ou d'inciter à commettre des actes qui constituent un exercice abusif d'une fonction (ou un abus d'autorité), y compris par omission, dans l'attente d'un avantage ou pour l'obtention d'un avantage, directement ou indirectement promis, offert ou sollicité, ou à la suite de l'acceptation d'un avantage directement accordé, à titre personnel ou pour un tiers".

- Selon l' OCDE(traitant la corruption d'agents publics étrangers dans transactions commerciales internationales, la corruption est

"le fait intentionnel, pour toute personne, d'offrir, de promettre ou d'octroyer un avantage pécuniaire indu, directement ou par des intermédiaires, à un agent public étranger, à son profit ou au profit d'un tiers, pour que cet agent agisse ou s'abstienne d'agir dans l'exécution de fonctions officielles, en vue d'obtenir un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international".

- Selon Transparency International, corruption=  
*« la mauvaise utilisation du pouvoir dont on est investi pour servir les intérêts personnels ».*

Cette définition englobe la petite comme la grande corruption aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. La tentative de définition de la notion de la corruption doit mettre en évidence le fait que :

- la corruption se manifeste dans le secteur public autant que dans le secteur privé ;
- elle désigne un ensemble très large de pratiques et concerne toutes les formes de fraudes.



# Les formes élémentaires de la corruption (selon la Convention des Nations Unies)

Abus de fonction: actes intentionnels consistant pour un agent public à agir ainsi qu'il suit:

- Prendre une décision d'émettre une résolution ou un avis manifestement contraire à la loi et de s'abstenir ou refuser d'accomplir un acte relevant de ses fonctions, ou de l'ajourner;
- Abuser de son mandat ou de sa fonction en assumant des fonctions publiques autres que celles qui lui incombent en vertu de la loi.

Avantages indus: le fait pour un agent public ou une personne qui exerce des fonctions publiques, de solliciter, directement ou indirectement, tout objet ayant une valeur pécuniaire ou tout autre avantage indu ou une somme supérieure à celle prévue par la loi, à titre d'impôt ou de contribution, de surtaxe, de droit, de traitement ou d'émoluments (voir aussi rétribution induue ou concussion).

Chantage: action d'exiger de quelqu'un de l'argent ou quelque avantage en abusant d'un pouvoir quelconque, sous la menace d'une imputation diffamatoire, de la révélation d'un scandale.

Commission: pourcentage qu'un intermédiaire perçoit pour un service rendu. La commission devient une pratique de corruption lorsqu'un fonctionnaire est payé par un bénéficiaire d'un service public, pour le service rendu. Ces pratiques se retrouvent de nos jours au coeur du fonctionnement administratif de plusieurs pays en

Donc la corruption =

- L'issue d'un processus de maximisation illégale des profits entre deux entités, au détriment d'une tierce personne qu'est l'institution publique.
- « Tout abus d'un pouvoir a des fins privées »
- Les incitations à la corruption sont d'autant plus grandes que les intérêts en jeu sont importants.

- La corruption peut alors être perçue comme l'iceberg dont la face cachée est souvent mise à nu par les organisations de la société civile, notamment les médias qui ont pour rôle de relater, avec discernement et exactitude, les événements de la scène politique, sociale, économique et culturelle.
- Ils soumettent l'exercice du pouvoir (public et privé) à une surveillance constante et étroite.
- Les médias, étant de ce fait un quatrième pouvoir, peuvent aussi subir ou faire des actes de corruption lorsqu'ils altèrent intentionnellement, d'une manière ou d'une autre, l'information diffusée au public.
- Les moyens de communication sont en effet fréquemment dominés par des groupes économiques avec leurs multiples connexions aussi bien locales, nationales que mondiales, souvent, sans rapport aucun avec le secteur. Ils sont alors susceptibles d'exercer des pressions sur les journalistes, les rédacteurs et les diffuseurs, courroie majeure de la chaîne de l'information juste et accessible au grand public.

***Définition plus large de la corruption:***

***Toute implication des personnes investies de pouvoir (public, privé, société civile) dans toute relation faisant consciemment des entorses aux règles et procédures établies ou utilisant leurs limites inhérentes pour obtenir pour elles ou pour une tierce personne des avantages quelconques autres que ceux officiellement prévus est illégale. On dit qu'il y a un délit de corruption.***

# Caracteristiques du delit de corruption

Le delit de corruption est a la fois ***frauduleux, abusif, secret et (malheureusement) toléré.***

- ***Frauduleux et illégal:*** La corruption se pratique toujours en dehors des règles et procédures connues ou utilise leurs limites inhérentes.
- ***Abusif:*** On parle "d'abus de pouvoir" lorsqu'une personne accepte, sollicite ou exige un avantage particulier en échange de l'exercice ou du non accomplissement de sa fonction, de son mandat, ou de sa mission. De même, le pouvoir est abusé lorsqu'une personne offre un avantage particulier pour contourner les règles et procédures ou pour les faire appliquer. Le plus souvent, cet avantage se manifeste sous la forme d'un pot-de-vin. Cependant, la corruption peut se faire sans le versement de pot-de-vin. Il s'agit des cas de népotisme, de patronage ou de surfacturation.
- ***Secret:*** Le délit de corruption s'accomplit dans l'ombre, à l'abri des regards, de façon occulte. Seules les personnes impliquées dans la corruption en sont instruites et la chose n'est pas divulguée. C'est pourquoi les pots-de-vin sont souvent appelés des "dessous-de-table" ou des "enveloppes".
- Enfin ***si la corruption perdure***, elle s'élargit et devient systémique, autrement dit ***implicitement tolérée.***

# Les causes de la corruption: internes et externes

Les causes généralement admises de la corruption, d'origines aussi bien internes qu'externes, se renforcent. Les principales causes internes sont au nombre de trois, fréquemment évoquées par les observateurs du phénomène. Elles ne constitueraient, pour certains, qu'une extension, voire une perversion des pratiques sociales. Pour d'autres, c'est l'absence de l'État de droit. Enfin, et pour ce qui est de l'Administration publique en particulier et du secteur public en général, la corruption serait la révélation d'un grave dysfonctionnement du système administratif.

## a. L'extension et la perversion des pratiques sociales

- Dans les valeurs traditionnelles africaines caractérisées par un fort sentiment de domination du groupe sur l'individu, recourir au pouvoir (politique, économique) dont on dispose pour favoriser un membre du groupe, est tout à fait approuvé.
- Au contraire, ne pas y recourir peut se traduire par une exclusion sociale ou une marginalisation de l'individu. Certains responsables publics se réfugient derrière ces réalités sociologiques pour utiliser les pouvoirs qui leur sont conférés à des fins particulières.
- Les recrutements consistant à favoriser l'emploi des membres de son groupe dans l'administration ou l'entreprise publique mise sous son autorité, appelé

# TYPOLOGIE DE LA CORRUPTION

La corruption peut habituellement être classée suivant trois typologies :

- La première est celle qui différencie la corruption active de la corruption passive (cette distinction est faite par rapport au rôle des acteurs de la corruption).
- La deuxième distingue la grande corruption de la petite corruption.
- Enfin la dernière distingue la corruption législative de la corruption administrative.

# 1. Corruption passive et corruption active

- La corruption passive est le fait de solliciter, d'agréer ou d'exiger, directement ou indirectement, des offres, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte relevant directement de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou un acte illicite par sa fonction, sa mission ou son mandat .

La corruption Passive : solliciter, agréer, exiger (le corrompu)

- La corruption active est le fait de proposer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne en charge d'une fonction, d'un mandat ou d'une mission, qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat.
- La corruption active : proposer, offrir (le corrupteur)



## 2. Petite et grande corruption

- La corruption est souvent caractérisée de grande, parce qu'elle est manoeuvrée par les décideurs – cadres moyens, cadres supérieurs, élites au pouvoir – chargés de gérer ou de créer les règles et procédures du système de gouvernance. La grande corruption a très souvent un collier de diamants!: de gros intérêts sont en jeu. Synonyme de la corruption du sommet ou des dirigeants, elle se situe à des échelons nationaux ou internationaux, aussi bien dans les sphères du secteur public que dans celles des organisations de la société civile ou du secteur privé.
- Par contre, la corruption est dite petite lorsqu'elle est le faite d'exécutants souvent appelés petits fonctionnaires qui n'ont aucun pouvoir de décision. Elle a souvent pour support de petits pots-devin.
- Cependant, il n'y a pas de démarcations claires entre la grande et la petite corruption. Il existe de multiples combinaisons possibles. Ainsi, certains actes de corruption sont à cheval entre la "grande" et la "petite" corruption. Il peut arriver que la petite corruption soit à la base de la grande. Des réseaux pyramidaux se constituent au sein d'un même organisme; l'accumulation d'actes de corruption à la base donne naissance à une corruption à un niveau élevé. La corruption au sommet suscite certainement une imitation à la base.
- Dans un tel contexte où les deux types de corruption s'auto entretiennent, on dit que la corruption devient systemique.

# . Un exemple de corruption passive

*Docteur X est médecin. Elle travaille dans un dispensaire public. Monsieur Y accompagne un malade. Docteur X exige, explicitement ou implicitement de Monsieur Y de l'argent avant de soigner son malade. Elle prétexte qu'elle a beaucoup de malades à surveiller. Il s'agit d'un délit de corruption passive et Docteur X est corrompue. Docteur X a un pouvoir!!: celui de soigner. Elle reçoit à la fin du mois un salaire pour ses prestations et est sous le serment d'Hippocrate. Elle a abusé de son pouvoir en exigeant d'être soudoyée en échange des soins médicaux. Si l'échange est fait, Docteur X a un sursalaire. Et Monsieur Y, qui est un honnête citoyen subit une double taxation. D'abord, du fait de sa citoyenneté, il paie ses impôts et taxes à l'État qui l'utilise pour payer les salaires des fonctionnaires de l'administration publique dont Docteur X. Ensuite, Monsieur Y subit une taxation privée!!: celle du Docteur X.*

# Exemples de petite corruption

*Monsieur Alpha est responsable de l'octroi d'autorisation d'investissement à l'entreprise Dupont et Soeur. Monsieur Alpha exige 10 % de la valeur de l'autorisation.*

*Le policier de la mairie exige ou sollicite de l'étudiant en sciences politiques qui a brûlé le feu de signalisation, la somme de 1!000 francs CFA pour ne pas appliquer la contravention portant sur l'infraction au code de la route.*

*Nous sommes le 15 du mois. Le coursier de l'entreprise! "Z et frères" glisse un billet "craquant" de 5!000F CFA à l'Agent public pour le traitement diligent de son dossier d'appel d'offres.*

# Un exemple de corruption active

*Monsieur Alpha est portier au cinéma Y dont le propriétaire est Monsieur Béta, un riche commerçant de mangues. La mission de Monsieur Alpha est de vérifier que tout cinéophile, avant d'accéder à la salle de projection cinématographique, a au préalable, acheté son titre d'accès au prix de 1 000 F CFA.*

*Monsieur Gama, qui jamais ne rate les films hindous, s'approche de Monsieur Alpha et lui propose 500 F CFA. C'est un délit de corruption active. Monsieur Gama est le corrupteur et Monsieur Alpha, qui a accepté la proposition est corrompu.*

*Monsieur Gama a tenté d'abuser du pouvoir que Monsieur Alpha a reçu mandat de Monsieur Béta de gérer. Il propose, à Monsieur Alpha une transaction au détriment de Monsieur Béta et à son profit personnel!: payer la séance à 500 FCFA au lieu de déboursier 1000 FCFA.*

*Monsieur Alpha a accepté la transaction. Il a utilisé frauduleusement le mandat qui lui a été confié pour s'enrichir de 500 FCFA. Monsieur Béta par ticket vendu possède une marge bénéficiaire de 10% soit 100 FCFA. La transaction lui fait perdre un capital de 900 FCFA et un bénéfice de 100 FCFA. Si ces délits de corruption se poursuivent, Monsieur Béta perdra la totalité de son capital et liquidera le cinéma Y. Ceci s'accompagnera d'une série de licenciements dont celui de Monsieur Alpha. L'État perdra une base imposable car le cinéma Y pour avoir l'autorisation de faire son*

# Un exemple de corruption législative

*Un projet de loi est introduit auprès de l'Assemblée Nationale pour examen. Il concerne la création d'une taxe relative à la pollution de l'air par les véhicules de transport automobiles. Le Syndicat des transports routiers entreprend de faire des "affaires" afin que cette loi ne soit pas adoptée par l'Assemblée. Il contacte à cet effet différents députés et leur propose un pot-de-vin de 50 millions de F CFA à chacun si le projet de loi n'est pas adopté. Pour montrer sa bonne volonté à coopérer, 25 millions de francs CFA seront virés au compte de chacun à la veille des plénières et le reste après que le projet ait été ajourné. Le jour des plénières, le groupe parlementaire "environnement-sain" a ainsi donné l'ordre à tous ses députés de voter contre. Le projet de loi fût ainsi ajourné parce qu'il représentait le groupe majoritaire à l'Assemblée. Ce groupe parlementaire était censé lutter contre la pollution de par son nom. Les électeurs lui ont fait confiance en lui accordant leurs voix qu'il a trahies en acceptant de recevoir le pot-de-vin de 50 millions de F CFA contre le vote majoritaire de l'ajournement du projet de loi portant institution de taxe sur la pollution de l'air des véhicules de transport.*

# Un exemple de corruption administrative

*Après un contrôle fiscal effectué par l'Inspecteur Alpha, le DG de l'entreprise Béta constate qu'il est dans le "pétrin". En effet, les livres comptables qu'il présentait habituellement au fisc étaient faux. Dans les vrais livres comptables qui ont été découverts, il s'avère que l'entreprise Alpha réalise annuellement un chiffre d'affaires de plus d'un milliard de F CFA contre une déclaration de 250 millions de F CFA par an. Le DG ayant demandé à discuter en privé avec l'inspecteur qui l'accepte, lui tend une mallette ouverte et contenant des billets "craquants" dont la valeur est estimée à 150 millions de F CFA. Il veut en échange que l'Inspecteur ferme les yeux sur ce qu'il a découvert.*

*N'ayant jamais eu une telle somme à sa portée, l'Inspecteur se précipite et conclut le marché. Il vient par cet acte de permettre au DG et son entreprise de frauder le fisc.*

### **3. Corruption législative et administrative**

- Cette typologie considère qu'une corruption est législative si les politiciens trahissent leurs électeurs en vendant leurs voix à des groupes de pression.
- Elle est par contre dite administrative, lorsque les fonctionnaires permettent en échange de pots-de-vin, à un particulier d'obtenir un marché ou d'assurer son immunité après avoir fraudé le fisc.
- Quelle que soit la manifestation de la corruption, il s'agit d'une atteinte à la moralisation de la vie publique, économique et sociale. C'est un dysfonctionnement des règles de base de l'éthique qui peut relever du secteur public, du secteur privé ou de la société civile, et ceci tant à un niveau national qu'international.
-

# D'autres Formes de corruption

- La corruption blanche : c'est la forme couramment admise dans la vie quotidienne, suivant le plus souvent les traditions. Ainsi dans le Burundi traditionnel, on parlait de « *Gutanga Inturire* » comme d'une pratique normale et qui ne choquait personne. Même aujourd'hui, il n'est pas rare de voir par exemple des parents « *bashikana* », c'est-à-dire, chez le directeur de l'école parce que ce dernier a donné une place au redoublement de son enfant ou qu'il le fera dans le futur.
- La corruption noire : est opposée à la corruption blanche. Elle n'est pas acceptée par la société, mais elle lui est imposée. Elle peut donc prendre n'importe quelle forme de corruption comme le détournement des fonds par exemple.
- La corruption grise : correspond par exemple au financement occulte des partis politiques par les grandes entreprises multinationales. Les bénéficiaires de ce genre de financement considèrent qu'il ne constitue pas un préjudice à la société.



# Les indicateurs de la corruption

Il est important d'identifier la corruption afin de la mieux combattre. Pour quiconque s'engage dans le combat contre la corruption, la maîtrise des indicateurs permet de cerner les circonstances et les facteurs qui peuvent déterminer le phénomène chez un individu ou auprès d'un groupe. Les indicateurs ne sont pas des preuves de corruption. Ils doivent apparaître de façon répétitive dans certaines circonstances. Ils doivent être utilisés avec précaution pour éviter des erreurs. En plus, l'on doit tenir compte de la culture du milieu.

Il s'agit de règles de conduite, mode de vie, en rapport avec des manières personnelles. Ce sont des comportements généralement admis dans la société mais qui dans certaines conditions, sont des éléments constitutifs d'une situation de corruption. Nous distinguons les indicateurs neutres et les indicateurs spécifiques.

## *Les indicateurs neutres*

Style de vie qui ne peut être expliqué par le revenu d'une personne ;

Changement soudain du style de vie ;

Problèmes sociaux et personnels (dépendance, penchant, endettement, vantardise, etc.) ;

Emploi extérieur curieusement proche des fonctions officielles ;

Fréquentation de réunions privées avec des entrepreneurs ou les soumissionnaires publics ; participation aux événements privés ou d'affaires... ;

# Les conséquences de la corruption

- Quand la corruption et les malversations économiques sapent les règles du jeu, par exemple le système judiciaire, les activités bancaires et le crédit, les droits de propriété, elles compromettent le développement économique et politique.
- Quand elles permettent aux agents de la santé d'extorquer aux patients des paiements exorbitants et illicites, aux entreprises de polluer et souiller les rivières, aux directeurs d'écoles de monnayer les places de classe, etc., elles peuvent provoquer des ravages écologiques et sociaux.
- Si la corruption et les malversations deviennent la norme, leurs effets sont vraiment paralysants. En effet, il devient impossible d'établir et de conserver de règles de jeu acceptables, même sur une échelle internationale. La corruption et les malversations étant pratiquement des phénomènes de société, leurs conséquences sur la vie sociale, économique et politique sont énormes et leurs effets dévastateurs.
- Nous allons relever certaines conséquences sur les aspects politique, économique et social.

***Guide Pratique pour l'aide à la mise en oeuvre d'un dispositif anti-corruption au Burundi 15***

# Sur le plan politique

- ***Sur le plan politique***

La corruption est insidieuse car elle mine la qualité de la gouvernance et la stabilité politique nationale en attaquant la légitimité même du processus politique. Elle est essentiellement une forme d'extorsion qui marginalise le simple citoyen. Elle exacerbe le mépris { l'endroit de l'administration publique et le scepticisme { l'égard de la vie politique. La corruption provoque des distorsions dans le processus décisionnel, ce qui entraîne le choix de mauvais projets publics, gigantesques et sans intérêt national évident. Cela conduit à ce que le secteur public offre des produits et services de qualités médiocres et provoque la prolifération de la corruption jusque dans les échelons les plus bas. Cet état de faits, accepté passivement ou non par tout l'appareil administratif, encourage la déresponsabilisation et peut même contribuer à la dégénérescence généralisée de l'Etat de droit. Dès lors que la corruption s'institutionnalise, le fonctionnaire est tenté d'augmenter ses prix et de chercher { se faire payer plus et mieux. La corruption va donc régner en maître et résister à tous les efforts déployés pour la combattre; elle ira jusqu' à gangrener complètement toutes les structures de l'Etat et risque de réduire { néant des années entières de développement.

Au niveau de la vie politique d'un pays, le favoritisme politique devient partie intégrante de la vie politique et à travers les services publics. Les règles de la concurrence politique sont reléguées au dernier plan et les élections sont caractérisées par l'achat et la vente des votes. Sous ces conditions, les partis politiques ne sont plus les vecteurs (canaux) d'expression et de la participation politique, mais simplement des alliances qui influencent les services dispensés par le gouvernement en contrepartie des votes. Ce sont des alliances, non pas idéologiques, mais liées à des intérêts souvent même de quelques privilégiés des partis (les « petits » partis qui s'allient aux « grands » partis). C'est finalement les partis politiques qui embauchent et organisent les promotions de leurs fidèles ou alliés, à la fois dans la fonction publique, dans les entreprises à forte participation publique et également dans les entreprises « bienveillantes » (puisqu'il en est ainsi) du secteur privé.

- Dans cet environnement, les campagnes électorales vont coûter trop cher parce que somptueuses. Les candidats et leurs partis ont besoin de contributions financières des riches, des entreprises publiques et **16 IFES – Fondation Internationale pour les Systèmes Electoraux**

# ***Techniques d'investigation de la corruption***

- ***La lutte anticorruption demande que l'on maîtrise des techniques et des tactiques permettant de détecter le phénomène. Que l'on intervienne dans les institutions étatiques ou dans le cadre de la société civile, il s'avère parfois important de mener des investigations dans le but d'identifier, caractériser et essayer d'expliquer les conditions de survenance, les acteurs et les implications de la corruption. Les techniques que nous proposons ici sont celles qui sont appliquées dans d'autres domaines de recherches dans les sciences sociales. Nous essayerons de les simplifier de manière à permettre à tous de les comprendre et les mettre en pratique. Au-delà de connaître ces techniques, il importe de les appliquer dans les actions que vous menez tous les jours pour lutter contre la corruption.***

## ***(a) Les techniques expérimentales***

***Les principales techniques expérimentales sont les suivantes.***

- ***L'observation***
- ***L'observation participante***
- ***Interview des victimes***
- ***Utilisation des cameras cachées***

- ***L'observation***
- ***L'observation est l'action de suivi attentif des phénomènes, sans volonté de les modifier, à l'aide de moyens d'enquête et d'étude appropriés . Observer c'est s'accaparer certains éléments du réel et en ignorer d'autres. Cependant, bien que l'objectif autour duquel s'organise l'observation oblige à la restriction, il permet également d'optimiser et de mieux circonscrire l'objet d'étude. La qualité des informations recueillies n'en sera que meilleure. On peut parler d'observation en opposition à l'expérimentation. L'observation sera alors une phase exploratoire de la recherche visant à se familiariser avec une situation ou un phénomène afin de faire surgir une hypothèse.***

- ***On peut parler d'observation comme méthode de recherche lorsqu'on recueille des informations dans le but de tester des hypothèses.***

***L'observation participante :***

- ***Elle consiste à étudier une population en réalisant un travail de terrain au contact direct des individus et en partageant leur mode de vie. Il s'agit d'étudier un groupe au plus proche de lui-même en se faisant accepter par ses membres et en participant aux activités de groupe.***

***(b) Techniques plus sophistiquées de détection de la corruption***

***Les principales techniques de détection de la corruption sont les suivantes:***

- ***Utilisation de la documentation publique***
- ***Recours aux sources humaines***
- ***Examen de documents financiers des entreprises publiques et privées et des contrats de l'administration***
- ***Les renseignements par sources ouvertes***
- ***Elaboration de bases de données sur ordinateur***

## ***L'analyse du contenu***

- ***L'analyse de contenu est une des méthodologies qualitatives utilisées dans les sciences sociales et humaines. L'on retrouve par exemple des approches en analyse de contenu en sociologie, en communication, en linguistique, en psychologie. Une analyse de contenu consiste en un examen systématique et méthodique de documents textuels ou visuels. Dans une analyse de contenu le chercheur tente de minimiser les éventuels biais cognitifs et culturels en s'assurant de l'objectivité de sa recherche. L'analyse de contenu est particulièrement utilisée en sciences sociales et humaines depuis les années 1950. Elle est, à tort, souvent associée à une méthode propre aux sciences sociales nord-américaines. Mais de nombreux théoriciens et chercheurs européens ont contribué au développement des différentes approches d'analyse de contenu. Les étapes de l'analyse de contenu :***
- ***Constitution***
- ***Une analyse de contenu nécessite une sélection de documents textuels ou visuels. Cette sélection est généralement effectuée en accord avec une question de recherche déterminée au préalable ou, dans une approche inductive, en cherchant à questionner un objet dont on a une idée générale préalable.***

- *Les textes utilisés peuvent provenir de nombreuses sources : ouvrages, rapports administratifs, transcription d'entretiens ou de discours, de conversations ...*

## **2. Lecture**

- *Ensuite, l'analyse de contenu procède à une lecture des documents. Cette lecture peut s'effectuer par ordinateur ou non.*

## **3. Classification**

- *Durant la lecture et les relectures subséquentes, le chercheur procède à la classification de ses documents. Il crée des catégories ou attribue des codes aux documents qui vont lui permettre de les différencier éventuellement entre eux. Ces catégories ou codes peuvent être liées au contenu du document (par exemple: champs sémantiques) ou au contexte de sa production (par exemple: source, date, sexe).*



#### **4. Interprétation**

- ***L'étape d'interprétation a généralement lieu durant les étapes de lecture et de classification.***
- ***Les renseignements par sources ouvertes***
- ***Le renseignement de sources ouvertes ou renseignement d'origine source ouverte (ROSO, en anglais : open source intelligence (OSINT)) est un renseignement obtenu par une source d'information publique. Par extension, le ROSO désigne également les activités et méthodes de collecte et d'analyse de l'information de sources ouvertes, c'est à dire des informations disponibles au grand public. Ces sources incluent les journaux, l'internet, les livres, les magazines scientifiques, les diffusions radio, télévision, etc. Ce type de renseignement est un élément essentiel de l'intelligence économique et stratégique dans le secteur privé.***
- ***Déclaration des fonctionnaires et responsables publics***
- ***Dossier des entreprises publiques et privées***
- ***Contrats***
- ***Rapports d'audit et décision de justice***

***d) Les sources humaines d'investigation de la corruption***

- ***Les Contractants et les fournisseurs (enquête sur les fournitures de biens et services)***
- ***Les soumissionnaires perdants dans les marchés publics***
- ***Les rivaux en affaire***
- ***Les anciens fonctionnaires qui connaissent le système***
- ***Avocats et comptables et autres complices de suspects***
- ***Enquêteurs (police, juges, commissions parlementaires, agences administratives ou gouvernementales spécialisées).***
- ***Victimes.***

***e) Enquêter sur les officiels et les fonctionnaires***

- ***Investigation des avoirs (actifs)***
- ***Comparer les états financiers déclarés avec les actifs réels***
- ***Montrer les disparités entre ce qui est déclaré et les biens actuellement détenus en examinant les données publiques***
- ***Exposer comment les officiels cachent leurs actifs (travail des mannequins ou prête-nom) ou dissimulent leur passif au moyen de faux prêts***

## **Pourquoi investiguer les actifs ?**

- ***Pour détecter d'éventuels conflits d'intérêt***
- ***Pour découvrir les fruits de la corruption plutôt que la manière dont la corruption est intervenue***
- ***Pour montrer quels intérêts ont des impacts sur les lois, les règlements et les décisions.***

### ***Les sources écrites de l'investigation des actifs :***

- ***Les déclarations de biens***
- ***Les propriétés***
- ***Les biens fonciers***
- ***Sociétés (enregistrements et déclarations fiscales)***
- ***Véhicules***

- ***Autorisations et permis (pour les entreprises, etc.)***
- ***Publications des organismes commerciaux et professionnels***
- ***Biographies, articles de presse...***
- 
- ***Investiguer le style de vie***
- ***Les hobbies, loisirs (y compris l'appartenance { des clubs d'amis})***
- ***Les affiliations sociales***
- ***Bars, restaurants & casinos fréquentés***
- ***Voyages { l'étranger***
- ***Ecoles fréquentées par les enfants***
- ***Les magasins ou eux-mêmes, leurs épouses et enfants font leurs courses***
- ***Tissus, bijoux, habits qu'ils portent***
- ***Les choses qu'ils collectionnent.***
-

***(f) Etudier les conflits d'intérêt***

- ***Comparer ce qu'ils possèdent avec ce qu'ils supervisent, ce qu'ils décident, ce sur quoi ils légifèrent, ou ils exercent un pouvoir.***
- ***Existe-t-il une loi sur la cession de bien? Y a-t-il eu un bon désinvestissement?***
- ***Ont-ils pris part à des discussions ou des décisions dans lesquelles ils ont un conflit d'intérêt ? Utilisent-ils leurs pouvoirs pour tirer des avantages personnels?***

***C'est quoi le conflit d'intérêt ?***

- ***Un conflit d'intérêt est une situation dans laquelle une personne ayant un poste de confiance, tel qu'un avocat, un homme politique, un cadre ou un dirigeant d'entreprise, a des intérêts professionnels ou personnels en concurrence.***
- ***De tels intérêts en concurrence peuvent la mettre en difficulté pour accomplir sa tâche avec impartialité. Même s'il n'y a aucune preuve d'actes préjudiciables, un conflit d'intérêt peut créer une apparence d'indélicatesse susceptible de miner la confiance en la capacité de cette personne à agir correctement à son poste.***

*(g) Enquête sur les comportements publics*

- *Qui les fonctionnaires en cause rencontrent-ils? Avec qui s'amuse-t-ils, jouent-ils au golf ?*
- *Existe-t-il un Code d'éthique ou un Code de bonne conduite qui régule les comportements publics de ces fonctionnaires?*
- *Les comportements constatés être considérés comme inappropriés ou contraires { l'éthique en dehors de tels Codes ?*
- 
- *(h) Enquêter sur les parents, amis et relations*
- *Des parents ou amis ont-ils reçu des traitements de faveur, des emplois, des contrats, des prêts publics des informations privilégiées ?*
- *Des relations de la personne en cause ont-ils agi comme des prête-noms ?*
- 
- *Des individus sont-ils intervenus comme intermédiaires dans les affaires faites par les fonctionnaires ou agents en question ?*
- 
- *Qu'est-ce qu'un prête-nom ?*
- *C'est une personne qui s'engage dans un contrat, alors qu'en réalité elle n'est que mandataire d'une autre.*
- *C'est donc une personne de l'ombre qui agit pour le compte et dans l'intérêt d'une autre personne qui ne veut pas apparaître dans une affaire.*
- 
- *Etablir les relations entre les acteurs*
- *Les relations familiales: biographies, articles de presse*
- *Ecoles: registres scolaires, liste des anciens élèves*
- *Relations professionnelles: les associations professionnelles*
- *Clubs: listes de membres*
- 
- *Affiliation religieuse ou aux regroupements ethniques*
- *Contributions politiques: registre des dons faits dans le cadre d'une campagne...*
- 
- *(i) Enquêter les institutions judiciaires*
- *Etudier les affaires traitées par les tribunaux ou les cours de justice.*
- *Etudier les décisions prises ou les votes émis dans des cas précis.*
- *Evaluation des voyages { l'étranger faits par les responsables judiciaires (avec l'aide des fichiers de transport aérien).*
- *Examen des styles de vie des autorités judiciaires, en rapport avec les revenus des intéressés.*

- **Travaux pratiques**
- ***Lois et procédures imparfaites***
- ***Problèmes institutionnels***
- ***Discutons : Que savez-vous de la corruption du pouvoir judiciaire et comment se manifeste-t-elle dans votre pays ?***
- ***Qui est responsable ?***
- ***Traquer la corruption revient à déterminer où s'exerce réellement le pouvoir:***
  - ❖ ***Qui prend les décisions?***
  - ❖ ***Qui a le pouvoir d'interpréter ou d'appliquer les règles?***
  - ❖ ***Quelles sont les personnes dont les signatures sont requises pour signer un contrat ou autoriser une transaction ou accorder un droit, etc.***

***Autres moyens d'investiguer la corruption : enquêter sur les conséquences de la corruption***

- ***Etudier l'impact de la corruption sur les services publics et la qualité de vie des gens.***
- ***Montrer ceux qui en sont victimes et les perdants...***
- ***Expliquer comment le mal est intervenu et pourquoi cela a été possible***

- ***Pouvoir sans responsabilité (obligation de rendre compte)***
- ***Manque de transparence***
- ***Pas de freins et de contrepoids/séparation des pouvoirs (checks and balances)***
- ***Pauvre leadership***
- ***Manque d'application des textes***
- 
- ***Montrer ce qui peut être fait...***
- ***Transparence dans les procédures et les règles***
- ***Suivi et tarification indépendants***
- ***Minimiser les interventions politiques***
- ***Améliorer les salaires et les bénéfices***
- ***Encourager la participation citoyenne***
- 
- ***Des moyens novateurs de suivre les affaires de corruption***
- 
- ***Etudes sur les usagers des services publics***
- ***Groupes de discussions spécialisés***
- ***Mobiliser des experts pour effectuer des tests ou des études***
- ***Votes secret...***



- ***Il s'en suit que les élus de ces campagnes et les dirigeants en général n'oublieront pas vite les appuis dont ils ont bénéficié et grâce auxquels ils sont aux commandes du pays. Ils seront donc accessibles voire subordonnés aux donateurs.***
- ***Sur le plan économique***
- ***Des études théoriques et empiriques qui traitent objectivement de l'incidence économique de la corruption se sont multipliées ces dernières années et aboutissent en général aux conclusions suivantes :***
- ***La corruption augmente les coûts des transactions ainsi que l'incertitude quant { la qualité des prestations de l'attributaire. Il suffit de prendre le cas d'un programme d'investissement du secteur public, comme la construction de quelques barrages, de quelques routes, d'un port etc. pour se rendre compte que même 10% de pots-de-vin versés de la main à la main représentent un coût important et pour le pays et pour le bénéficiaire du marché. En effet, il est sensé payer les impôts et taxes dus ! La pire conséquence de la corruption se manifeste dans le choix et la taille des projets, sur les délais d'exécution, la sélection des entreprises et la qualité du travail fourni. C'est vraiment la place aux projets démesurés, parfois d'intérêt douteux quand ils ne sont pas simplement superflus. Le plus souvent, ce genre de projets sont pires qu'inutiles, parce qu'ils nuisent { la population qui sera obligée de payer la facture et d'assurer le service de la dette des années durant.***

- ***La corruption augmente l'incertitude en ce sens que si la corruption est anarchique, et c'est ce qui est fréquent, les entrepreneurs doivent acheter parfois plusieurs fonctionnaires, sans même avoir la garantie qu'on exigera ni d'autres versements illicites. En outre, si plusieurs agents demandent au même entrepreneur des versements différents, leurs exigences risquent de devenir excessives, ce qui risque d'être insupportable pour lui. C'est ainsi que des enquêtes faites dans certains pays, des entreprises ont déclaré être disposées { payer plus d'impôts si la corruption était éliminée.***

- ***La corruption conduit en général à des résultats économiques inefficients. En effet, elle nuit { l'investissement étranger et intérieur à long terme. Il n'y a pas { en douter que, c'est dans le pays le moins corrompu que les investisseurs étrangers vont orienter leurs avoirs. S'ils investissent dans les pays corrompus, c'est avec la nette intention d'obtenir rapidement des profits élevés. Sinon, en imaginant que l'on se trouve dans un pays où***

- ***l'extorsion est de rigueur et que finalement on ne sait plus { quoi s'en tenir en matière de licences d'importation, d'exportation et en matière de taux de change, on n'aura plus qu' prendre son argent et s'en aller investir ailleurs.***
- ***La corruption entraîne également une mauvaise allocation des ressources en faveur des activités de recherche de rente et fausse du même coup les priorités sectorielles au détriment d'activités productives. C'est donc une distorsion importante des dépenses, ce qui nuit gravement { la croissance économique. C'est le cas de vastes projets de défense qui prennent le pas sur la construction d'infrastructures essentielles comme les hôpitaux, les écoles, etc. Elle pousse les entreprises à travailler au noir, ce qui entraîne une expansion d'une économie souterraine, cela amoindrit drastiquement les recettes publiques. C'est en réalité une forte pression fiscale due { l'augmentation des coûts de transaction.***

- ***En effet, tous les versements que les entrepreneurs auront faits à l'endroit des agents publics, sont analysés économiquement comme un impôt. Dans ce cas, une pression fiscale insupportable commande deux réactions, soit l'abandon de son activité soit verser dans la clandestinité. Dans cet environnement, on aboutit à une situation telle que les impôts de plus en plus lourds frappent un nombre de contribuables de plus en plus réduits. L'Etat est finalement incapable de fournir des biens collectifs essentiels, notamment d'assurer la primauté du droit. Toutes ces considérations amènent à conclure que la corruption réduit considérablement la croissance économique, pourtant si indispensable à l'éradication de la pauvreté.***

- ***La corruption porte atteinte à l'autorité de l'Etat du moment que l'Etat est tombé dans l'incapacité d'exercer ses obligations les plus élémentaires et là où la corruption est généralisée, la population perdra confiance à l'Etat et l'administration publique.***

- *Sur le plan social*
- *Toutes les conséquences politiques et économiques exposées plus haut ont naturellement d'importantes retombées sur le plan social. La « culture de la corruption » a pour effet de démobiliser la population, de miner la confiance { l'endroit de l'Etat et de ses institutions, et dans les cas extrêmes, provoquer carrément l'effondrement de l'Etat lui-même.*
- *La corruption entache la confiance publique et détruit le capital social, c'est-à-dire l'ensemble des valeurs qui bâtissent une société donnée. Elle dénature les lois et règlements destinés à réaliser des objectifs* 18 IFES – *Fondation Internationale pour les Systèmes Electoraux*
- *sociaux productifs tels la disponibilité des infrastructures sociales essentielles (hôpitaux, écoles, etc...). Si rien n'est fait pour la « freiner » elle finit par pervertir toute légitimité politique au point où la population ne voit plus d'utilité de respecter les règles Enfin, la corruption est injuste, car elle affecte les pauvres de façon disproportionnée. Elle impose en plus un impôt régressif qui pèse particulièrement lourd sur les activités de commerce et de services des petites entreprises. En dernière analyse, la corruption est un puissant facteur d'exclusion tant du point de vue économique que politique*

- ***Economiquement, la corruption va permettre { certaines entreprises d'obtenir des marchés qu'elles n'auraient jamais espéré gagner dans un système transparent, souvent parce que leurs performances économiques sont insuffisantes par rapport { leurs concurrents. Plutôt que de s'efforcer d'améliorer leur compétitivité, elles s'efforceront de se faire attribuer des marchés en promettant et offrant des commissions aux décideurs. Ces entreprises favorisées n'auront ni la tendance ni la possibilité de rechercher une meilleure rentabilité, grâce à des investissements car, d'une part, elles sont assurées de bénéficier des contrats en nombre suffisants pour assurer la survie, et d'autre part ne dégagent en réalité qu'une faible marge bénéficiaire, insuffisante pour investir. Par ailleurs, l'essentiel de ses profits sont occultés et sont réinvestis dans les pots-de-vin qui servent exclusivement à maintenir son activité. Dans de telles conditions, les entreprises performantes sont exclues et si la tendance perdure, elles vont tomber en faillite. La compétition et l'innovation sont enterrées et l'inefficience économique et l'arbitraire s'installent.***



- ***Sur le plan politique, lorsque les élus versent dans la corruption, le pacte qui les lie à leurs électeurs peut être rompu. Cette rupture sera due à la perte de confiance des uns envers les autres, confiance qui est pourtant indispensable pour la consolidation de la démocratie. En fait ces élus ne sont plus en réalité les représentants de leurs administrés mais seulement des représentants de leurs intérêts propres. L'une des conséquences les plus fâcheuses de cet état de faits, c'est que la population risque de se désintéresser complètement des affaires publiques et ainsi s'exclure davantage elle-même.***

***Cette situation est lourde de conséquences :***

- ✓ ***D'un côté on laisse libre cour dans toute la vie publique à des gens de basse moralité, ce qui ne fera qu'institutionnaliser la corruption et miner la survie même du pays en tant qu'Etat-Nation ,***
- ✓ ***Et de l'autre, la population, dès lors qu'elle aura encore la chance de voter, va absolument changer le régime même au profit des extrémistes et/ou des aventuriers politiques sans projet social ni perspective, seulement parce qu'ils se seront faits passer pour des hommes propres.***



# L'ENQUETE JOURNALISTIQUE APPLIQUEE A LA CORRUPTION ET LA BONNE GOUVERNANCE

## I. Les notions de base de la théorie d'investigation journalistique

- Le sujet d'investigation journalistique
- La définition de l'investigation journalistique
- Le but principal et les objectifs concrets de l'investigation
- Les travaux pratiques

## **II. La préparation de l'enquête journalistique**

- La recherche du sujet de l'enquête
- L'évaluation approfondie de la perspective du sujet de l'investigation
- Le plan de l'enquête journalistique
- Les travaux pratiques

## **III. La technique de l'enquête journalistique**

- Les étapes de l'enquête journalistique – « l'enchaînement de l'enquête ».
- Le travail avec les sources d'information
- Les travaux pratiques

#### **IV. Deux stratégies de l'enquête journalistique**

- Définition de la stratégie d'enquête
- Stratégie traditionnelle du recueil des données
- La stratégie « scientifique » de l'enquête journalistique
- Le commentaire éthique
- Les travaux pratiques

#### **V. Méthodes de recueil et de présentation des données de l'enquête**

- Méthode d'interview dans le recueil des informations d'enquête
- Méthode d'observation dans le travail de l'investigateur
- Méthode d'analyse des documents
- Moyens de présentation au lecteur des données recueillies
- Comment rendre la lecture du texte de l'enquête plus attractive?
- Les travaux pratiques

# I. LES NOTIONS DE BASE SUR L- INVESTIGATION JOURNALISTIQUE

## Le sujet d'investigation journalistique

Questions :

- Sur quoi peut enquêter un journaliste ?
- Quel sujet mérite l'investigation, à votre avis ?
- Certains penseraient “au crime”, a la “corruption” ou toute autre chose du genre. Sur le principe une telle reponse serait juste mais incomplete et imprecise.

## Principaux critères auxquels doit répondre le sujet de l'investigation journalistique :

1. Il doit s'agir **d'un délit** (*wrongdoing*).
2. Les informations sur ce fait doivent être **cachées** au public et au journaliste.
3. Le sujet choisi doit avoir un intérêt pour la société(*interet public*).

Que veut dire « intérêt public » ?

Selon le *Code of Practice* ratifiée par la *Press Complaints Commission* en 2007 : L'intérêt public comprend mais ne se limite pas à :

- a) Découvrir ou mettre au grand jour un crime ou un délit grave.
- b) Protéger la santé et la sécurité publiques.
- c) Empêcher tout individu ou organisation de tromper le public par ses actes ou par ses déclarations.

**Exercice : Parmi ces exemples, lesquels relèvent effectivement du JI ?**

***1. Votre journal reçoit un fax anonyme composé de pages extraites d'un rapport de commission d'enquête qui n'a pas encore été publié et qui confirme qu'un ministre de haut rang au sujet duquel une enquête a été ouverte pour corruption a effectivement reçu des pots-de-vin et a octroyé des contrats de manière frauduleuse. Vous vérifiez, autant que possible, que la télécopie n'est pas un faux, puis vous publiez l'histoire, sous le titre « Coupable ! Conclut le rapport ».***

***2 .Un homme se présente dans vos bureaux avec un gros pansement à une main. Il vous montre ses blessures et vous raconte comment son patron l'a obligé à faire fonctionner une machine dépourvue de tout système de protection et a refusé de lui fournir des gants. Vous téléphonez à l'employeur, qui nie en bloc. Vous prenez une photo de la main mutilée de l'employé et vous publiez un article à la une, qui exige une inspection de l'usine.***

***3. Un journaliste revient d'une réception organisée dans un casino avec des photos montrant un industriel bien connu –et marié- serrant dans ses bras et embrassant***



## QUALITES D'UN BON JOURNALISTE D'INVESTIGATION

- Curiosité
- Passion
- Initiative
- Pensée logique, organisation et autodiscipline
- Flexibilité
- Bonnes capacités de travail en équipe et sens de la communication
- Compétences rédactionnelles pour préparer des articles bien construits
- Bonne culture générale et compétences en matière de recherches
- Détermination et patience
- Impartialité et sens de l'éthique rigoureux
- Discrétion
- Civisme
- Courage.

Ref: Mark Lee Hunter et al. in *Story-Based Inquiry: A manual for investigative journalism*, UNESCO, 2009, <http://www.storybasedinquiry.com/mark-lee-hunter/page>

# Le but principal et les objectifs concrets de l'investigation

But du journaliste enquêteur:

1. *Découvrir et rendre publics les faits cachés des délits qui ont un intérêt pour la société.*

- Pour atteindre ce noble but: Il faut définir *les responsabilités des personnes*.
- Derrière chaque mauvaise action se trouvent des personnes réelles – des fonctionnaires, des directeurs d'entreprises, des hommes d'affaires, des enseignants, des médecins ou n'importe qui d'autres. Ce sont par exemple les personnes qui étaient au courant et qui ont gardé le silence alors que la loi n'était pas respectée ; ce sont peut-être des personnes malveillantes et des criminels mais, peut-être, des gens comme vous et moi. La seule chose qui les rassemble est la responsabilité directe dans le délit qui est le sujet de l'investigation journalistique. Mais attention, il faut respecter l'éthique.

2. Montrer la mauvaise action et non la mauvaise personne. C'est pour cela que votre attention sera toujours concentrée sur l'activité du personnage, liée à l'enquête et non sur sa vie privée, ses habitudes et ses défauts.

3. La recherche des preuves: Il faut non seulement trouver les responsables de ce qui s'est passé mais aussi argumenter votre version des faits. La force de vos « pièces à conviction » doit être équivalente à celle des pièces qui seront présentées au Tribunal.

4. Faire le tour de tous les avis possibles sur le sujet de l'enquête i.e. mettre en évidence les versions et les appréciations contraires des événements, écouter les partis opposés, donner la parole à toutes les personnes concernées. Ceci n'est pas si facile que cela peut paraître au premier regard:

- Tout d'abord, il faut trouver le bon moment pour interviewer les « personnages » de votre enquête (les personnes contre qui est dirigée l'enquête) : si vous le faites trop tôt, vous risquez de provoquer une forte pression sur vous et votre rédaction.

- Deuxièmement, votre hypothèse de départ, si bien construite qu'elle puisse être, peut s'écrouler sous les faits nouveaux apportés par une tierce personne ; dans ce cas là, il faut faire preuve de courage et abandonner la première version.
- Pour conclure, en rédigeant l'article, il faut garder l'équilibre entre différents points de vue. Le lecteur doit clairement comprendre à quel point de vue vous adhérez ; l'article ne doit pas présenter un amas des faits et des arguments, son coeur doit être votre idée (votre version des faits).

# Les travaux pratiques

## Devoir 1

Trouvez 3-4 articles dans la rubrique « l'enquête journalistique » ; utilisez la presse locale et nationale, l'internet. Analysez les textes et répondez aux questions suivantes :

1. Quel est *le sujet* de l'article ou, dans d'autres mots, de quoi s'agit-il dans la publication ?
2. Formulez *l'idée* principale de l'article. Pour cela, vous devez répondre à la question, qu'*affirme* l'article ?
3. Trouvez vous que l'article est écrit suite à l'investigation journalistique ? Argumentez votre réponse sur la base des critères donnés au début de ce chapitre (s'agit-il d'un délit (wrongdoing) ou non ? est-ce que les informations à ce sujet ont été cachées au journaliste ?).
4. A votre avis, comment a procédé le journaliste ? Comment cherchait-il les faits ? A qui a-t-il parlé ? Quelles sources a-t-il utilisées ? Reconstituez l'enchaînement possible des démarches du journaliste qui a écrit l'article. (250 mots)

## Devoir 2

- Formez des groupes de 3-4 personnes. Discutez-en qui dans le groupe a l'expérience personnelle de l'enquête journalistique. Choisissez un cas, le plus intéressant, et reconstituez-le. Le résultat de ce travail collectif sera une présentation (sous Power Point, par exemple) de tous les éléments essentiels et des étapes de l'enquête menée. La suite des diapos peut se présenter de façon suivante :
- 1. Quel était le sujet de l'enquête ?
- 2. Quel était le point de départ de l'investigation ?
- 3. Quel était le plan d'action ?
- 4. Quelles sources ont été utilisées ?
- 5. Dans quelle succession d'étapes travaillait le journaliste ?
- 6. Quelles conclusions en a-t-il tirées ?
- 7. L'idée principale de la publication ?
- 8. Dans quel genre a été publié l'article ?
- 9. Quel retentissement a provoqué la publication ?
- 10. Quelles difficultés a dû affronter le journaliste ?
- 11. Qu'est-ce qui n'a pas été fait par le journaliste et qui aurait pu rendre les résultats de l'investigation plus marquants et convaincants ?

## **La bibliographie :**

1. H. de Burgh Investigative Journalism: Context and Practice. London, New York: Routledge, 2000.
2. David L. Protes...[et al.] The Journalism of Outrage. New York, London, 1991.
3. Mark Hunter Le Journalisme d'investigation, Presses universitaires de France, 1997 collection



## **II. La recherche du sujet de l'enquête**

- Le sujet de l'investigation journalistique se trouve de la même façon que n'importe quel autre sujet journalistique, mais le travail sur ce sujet aura toujours ses propres particularités.

- Des évènements, des faits divers, les observations personnelles et les suppositions des journalistes, des articles de presse, des documents et des déclarations de personnes officielles, y compris des communiqués de différentes organisations, des potins et des informations reçus de source « personnelle » ou d'une personne « bien intentionnée » (anonyme), peuvent être le point de départ de l'enquête.
- Il est évident que ces mêmes sources peuvent être prétextes à l'écriture de toutes sortes de papiers qui remplissent les colonnes des quotidiens, des magazines, les programmes de télévision et les ondes radio. Ce qui veut dire que la particularité du point de départ de l'enquête journalistique est différente.

L'habilité à voir le bon sujet de l'investigation est un don et un important savoir-faire professionnel. Il est nécessaire de développer son propre savoir-faire, d'apprendre à poser de bonnes questions, de mettre en doute les évidences et ce que tout le monde prend pour argent comptant.

# L'évaluation approfondie de la perspective du sujet de l'investigation

- Essayer de comprendre si un événement vaut le coup d'y consacrer toute son énergie et tout son temps (quels faits vous sont intéressants?)
- Quatre principaux éléments pour évaluer la portée du sujet :

I. **Retentissement public** supposé que le sujet de l'enquête à venir peut provoquer (Comment réagirait le public à votre sujet ? Est-ce qu'il va attirer l'attention du grand public ? Ou n'intéressera-t-il qu'un petit groupe de lecteurs ?). Le sujet vaut certainement la peine si vous supposez une grande répercussion dans la société.

II. **La durée de réalisation** (combien de temps vous faudra-t-il pour recueillir les données nécessaires et publier le premier article ? Une semaine ? Un mois ? Un an ? Dans tous les cas, cette durée doit rester raisonnable) et de **la possibilité de réaliser l'enquête** (vous aurez peut-être besoin d'un long et onéreux voyage ou une documentation classifiée ? Vous et votre rédaction pouvez-vous vous le permettre ? ne risquez-vous pas d'enfreindre la loi ?). Si la durée et les conditions de réalisation de votre plan vous conviennent ainsi qu'à votre chef de rédaction, vous pouvez commencer l'enquête préalable.

2 David Randall The Universal Journalist. Second edition. – Cape Town: UST PRESS, 2000. – P. 107.

3 Konstantinov A.D., 2003. p.177.

III. **La charge de travail** (allez-vous travailler seul ou il vous faudra un équipier, voir toute une équipe ? qui va financer tout ce travail ? Quelles fonctions seront attribuées à telle ou telle personne ?). Dès le départ votre projet doit être réaliste, mais cela ne veut pas dire qu'il doit être simple.

IV. **Le degré du risque** lié à l'enquête (Quels intérêts gêneraient votre publication et quelle sera la réaction des protagonistes de votre enquête ? N'y aura-t-il pas de menace pour votre vie ou la vie de vos proches ? d'autres risques ?). Si le risque supposé reste dans les limites du raisonnable (une certaine part de risque est toujours la bienvenue dans le travail de l'investigateur), l'enquête vaut la peine d'être commencée.

Note: La décision de mener l'enquête doit être prise seulement dans le cas où **le sujet a un véritable impact et où il est réalisable du point de vue des quatre critères précédemment exposés**. Ainsi, le sujet de l'enquête journalistique à venir, dans un premier temps, doit intéresser un grand nombre de personnes ; la première publication doit pouvoir se faire dans un délai raisonnable ; le journaliste (ou l'équipe des journalistes) possède la base matérielle nécessaire et le soutien de l'éditeur ; l'auteur (ou les auteurs) se représente clairement la marche à suivre ; et enfin, le degré du risque ne doit pas dépasser les limites du raisonnable.

# Le plan de l'enquête journalistique

- Quand la décision est prise, il faut établir le plan d'action : toutes les étapes de l'enquête sont réfléchies d'avance. Il est bien évident qu'il faut être prêt à modifier votre plan au cours du processus de recueil et de l'analyse des données, il est possible qu'il faille même établir un nouveau plan et abandonner le projet initial.
- ***Pendant l'élaboration du plan de l'enquête, il faut se concentrer sur les aspects suivants :***

- 1. Formulez clairement le point de départ de votre enquête. Qu'est-ce que vous connaissez déjà sur le fait ou la situation problématique ?*
- 2. Pourquoi vous considérez que ce fait ou cette situation méritent l'attention ? qu'est-ce qui vous a alerté ? qu'est-ce qui « ne va pas » ? Formulez les questions qui appellent des réponses.*
- 3. Sur la base des données que vous possédez, formulez l'hypothèse de travail.*
- 4. Définissez l'étendue de vos sources. Il est préférable de partager les sources en deux : les initiales (par exemple, l'information des sites Web, la presse, les livres, les dictionnaires etc.) et les essentielles (celles que vous utiliserez pour vérifier votre hypothèse et éclaircir les détails).*
- 5. Etablissez le planning de travail.*
- 6. Notez quelle aide vous serait nécessaire (l'archiviste de la rédaction, le juriste, autres collègues).*
- 7. Listez les besoins techniques (l'accès à l'Internet, dictaphone, etc.) et financiers.*
- 8. Réfléchissez particulièrement à la base juridique de votre enquête. Est-ce que l'information que vous comptez révéler appartient au secret d'état ou à un autre secret ? Quelles lois spécifiques régissent les relations de la presse dans le domaine que vous comptez explorer ? Auriez-vous besoin d'une consultation juridique ? Sur quelles questions ?*



# Les travaux pratiques

## Exercice 3

Faire ce devoir individuellement ou en groupe de 2-3 personnes. Première chose à faire, trouver un bon sujet de travail. Pour cela, utilisez toutes les sources disponibles : feuillotez les journaux et les magazines des derniers mois ; « promenez- vous » sur Internet ; lisez les lettres des lecteurs de votre rédaction ; rappelez -vous ce qui avait déjà attiré votre attention de journaliste par son caractère « douteux » (vous vous êtes déjà dit que « quelques chose ne tournait pas rond ») ; reprenez vos bloc-notes de journaliste ou vos journaux personnels, ils gardent peut être des sujets « mis de côté ».

1. Faites une liste des 5 sujets possibles de la future enquête.
2. Évaluez la portée de chaque sujet selon les quatre principaux aspects : le retentissement public supposé, la durée et la possibilité de réaliser l'enquête, la charge du travail, le degré du risque.
3. Discutez de ces sujets avec vos collègues et choisissez en un qui sera le sujet de votre propre enquête.

## Exercice 4

- Vous avez choisi le sujet de l'enquête. Maintenant il faut établir son plan. En vous basant sur nos recommandations et sur les particularités de votre enquête, faites un plan écrit. N'oubliez pas, il s'agit d'une enquête que vous ferez dans le futur proche et non d'un cas abstrait. Soyez donc réaliste.

## LECON 3

### LA TECHNIQUE DE L-ENQUETE JOURNALISTIQUE

- **Les étapes de l'enquête journalistique – « l'enchaînement de l'enquête »**
- Chaque cas de l'enquête journalistique est un enchaînement unique d'actions successives et de déductions du reporter. Néanmoins nous pouvons essayer de construire un modèle global et universel regroupant toutes les étapes d'une enquête journalistique. Bien entendu, certaines étapes de « l'enchaînement de l'enquête » peuvent faire défaut pour diverses raisons, d'autres seront présentes à plusieurs reprises et les troisièmes prendront un caractère bien particulier dû au sujet spécifique ou aux conditions de l'enquête.

- **Le travail avec les sources d'information**
- Le trait caractéristique de l'enquête journalistique nécessite l'usage d'une grande quantité de sources de toutes sortes. Mais comment déterminer la quantité optimale de sources nécessaires, correspondant aux objectifs recherchés ? Il doit y en avoir suffisamment, avant tout, pour analyser le sujet choisi sous tous les angles, y compris du point de vue des protagonistes de votre enquête.
- Il y a quelques années, sur internet, on a appris l'acquisition par l'université du Texas de l'ensemble des éléments de l'enquête journalistique de l'affaire Watergate, soit 75 cartons contenant des bloc-notes, des documents et des cassettes audio. Cette enquête a duré plus de deux ans. Mais même pendant les enquêtes moins longues, le journaliste recueille une importante quantité de sources.

## L'information utile à l'enquête

- Quel type d'information doit primer aux yeux du journaliste investigateur ? Il serait logique que l'attention de l'enquête soit centrée sur les informations de l'instruction judiciaire quand l'enquête journalistique cible la recherche d'informations sur un délit : par exemple, les portraits psychologiques de personnes accusées du délit, les données sur le délit proprement dit et sur son contexte etc.
- Il existe plusieurs critères pour définir qu'une information d'enquête est utile. L'information est utile si :
  1. Elle arrive à **temps**.
  2. Elle est **précise** : avec suffisamment de détails, d'authenticité et d'intégrité des données. Ce qui n'est pas si simple car pendant l'enquête, il se peut que la recherche d'un maximum de détails coûte plus cher en temps que le manque d'information.
  3. Les messages sont concis et chargés de sens autant que possible.
  4. La présentation de l'information est logique : elle ne doit supposer qu'une seule *interprétation* possible.
  5. L'information est **précieuse**. Elle est d'autant plus précieuse qu'elle enlève des incertitudes.

- Pour savoir si vos nouvelles informations sont utiles, il faut vous demander si elles vous ont permis de vous rapprocher de l'objectif principal de votre enquête.
- **Les sources d'information** : Le succès de votre enquête dépend en grande partie de l'organisation du travail avec des sources. Le terme même de « source » a plusieurs sens. Avant tout, les sources se divisent en animés (les gens) et inanimés (tout le reste – les documents, les observations personnelles, les bases de données etc.). Les sources peuvent être ouvertes (les journalistes ont affaire à elles quotidiennement) ou fermées, autrement dit, confidentielles (elles sont alors très importantes dans le travail de l'investigateur). En plus, les sources peuvent être ponctuelles ou permanentes (un investigateur expérimenté possède, en général, un réseau sûr de ces sources).
- Il serait utile pour le journaliste-investigateur de connaître la spécificité des différentes sources d'information afin de les utiliser avec le maximum d'efficacité. En outre, le reporter doit connaître les lois qui régulent l'accès à l'information dans le pays où il travaille. Examinons certaines particularités de sources les plus utilisées par le journaliste.

Les pouvoirs législatif et exécutif. Malgré les différences de structure étatique dans différents pays, la mentalité des fonctionnaires est souvent la même partout. Le degré d'ouverture médiatique des pouvoirs peut varier mais le désir des fonctionnaires de cacher certains détails de leurs activités au public est immuable. Il n'y a rien de plus énervant pour le bureaucrate que « l'accès non autorisé » à l'information relevant de sa compétence. Néanmoins, il est impossible de ne pas être en contact avec le fonctionnaire.

Avant tout, vous êtes obligés de vous adresser aux autorités du pays pour confirmer ou démentir chacune des informations. Souvent la seule possibilité d'obtenir les documents officiels est de passer par les services de l'état. De ce fait, l'information la plus nécessaire au travail quotidien du journaliste (les faits, les documents, les statistiques) est souvent dissimulée.

D'un autre côté, aujourd'hui, il n'est plus possible, comme à l'époque de Watergate, de décrocher son téléphone et parler directement avec un haut fonctionnaire du gouvernement. Aujourd'hui, discuter avec un représentant du pouvoir même peu significatif, éclaircir une question dans la compétence d'un département ou simplement demander un document officiel, vous oblige à passer par le service de presse (ou, tout au moins, par le responsable du service de communication).

L'information est souvent filtrée, dosée, présentée sous un angle avantageux pour le

**Avant d'utiliser l'information reçue de votre contact, vous devez répondre à quelques questions :**

- 1. Est-il vraiment nécessaire d'utiliser la source non officielle ou pouvez-vous vous en passer en travaillant seulement avec les ressources publiques ?**
- 2. Votre contact est-il sûr et pouvez-vous compter sur son objectivité et son honnêteté ?**
- 3. Est-ce que vous aurez la possibilité de recouper l'information de votre contact par d'autres sources ?**
- 4. Quels motifs poussent cette source à vous communiquer cette information ?**
- 5. Dans quelle mesure cette personne est impliquée dans les événements de l'enquête (ou dans le déroulement de l'enquête elle-même) ?**
- 6. Si vous comptez faire un échange d'informations ou offrir une récompense pour les informations obtenues, demandez-vous si ces informations non officielles valent réellement cette récompense ?**

**Il existe plusieurs groupes de personnes prêtes à collaborer avec les journalistes. Ce qui est essentiellement important, c'est que, presque toujours, les personnes qui possèdent les informations précieuses sur les malfaiteurs ou qui sont capables d'obtenir ces informations, sont liées elles-mêmes au milieu criminel. Il est bien connu que les journalistes spécialisés dans les enquêtes (surtout criminelles) ont des**



# Les travaux pratiques

## Exercice 5

- Vous avez déjà déterminé le sujet de votre enquête et avez établi son plan. L'étape suivante est le recueil des informations préalables sur l'événement de votre enquête. Utilisez les sources publiques et faites un résumé sur le sujet étudié. 400 mots.
- **Exercice 6**
- Faites la liste des personnes à qui vous pourrez vous adresser pour l'information. Partagez la liste en deux parties. La première contiendra les sources dont l'accès ne poserait pas de difficultés, dans la seconde, vous mettrez des sources potentielles (i.e. les personnes qui doivent posséder l'information mais vous ne savez pas encore comment établir le contact avec elles). Près des sources potentielles marquez qui pourrait être l'intermédiaire de votre contact avec cette source. Afin de vous aider, remplissez ce tableau :
- *Les particuliers (les sources)*

Les questions à poser à la source (indiquez quel aspect sera éclairé par vos questions)	Les sources publiques	Les sources confidentielles	
		La source	L'intermediaire

# Lecon 4

- Les entretiens d'investigation

Du 07 au 09 juin 2013

# RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ATELIER SUR LE DEPLOIEMENT STRATEGIQUE ET GEOGRAPHIQUE DU MINISTERE DE LA PROMOTION DE LA BONNE GOUVERNANCE

**Site : Toubacouta, Keur Saloum**

**Durée : 3 jours, du 7 au 9 juin 2013**

**Toubacouta, le 9 juin 2013**

# SOMMAIRE

## Sommaire

<b>1</b>	<b>Remerciements.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Présentation générale.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Déroulement de l'atelier (journée du 7 juin 2013).....</b>	<b>3</b>
<b>3.1</b>	<b>Mots d'ouverture .....</b>	<b>3</b>
<b>3.2</b>	<b>Début des travaux : Présentation de la SNBG.....</b>	<b>3</b>
<b>3.3</b>	<b>Focus sur les CRG :.....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Travaux d'atelier (réflexion sur les missions, le fonctionnement et le cadre légale .....</b>	<b>7</b>
<b>4.1</b>	<b>Synthèse des ateliers de travail (journée du 8 juin 2013) .....</b>	<b>7</b>
<b>4.2</b>	<b>CR Groupe1 .....</b>	<b>7</b>
<b>4.3</b>	<b>CR Groupe 2 .....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>Quelques points retenus et conclusions .....</b>	<b>8</b>

## **1 Remerciements**

**Le Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance remercie toutes les personnes et institutions qui ont participé au succès de cet atelier. Il exprime notamment sa gratitude à son premier partenaire technique et financier, l'USAID/Programme Gouvernance et Paix, qui ne cesse de contribuer de façon pragmatique aux actions du département.**

## **2 Présentation générale**

### *Contexte et justification*

Dans un souci de réussir ses missions, le Ministère de la Promotion Bonne Gouvernance participe tous les jours, à la consolidation de la démocratie au niveau local et national.

C'est ainsi qu'en février un atelier portant sur l'élaboration de la Stratégie nationale de Gouvernance a été mené avec la totale implication, de différents acteurs publics et privés. Ce second atelier vient corroborer cette même dynamique et se justifie par le déploiement géographique et stratégique du Ministère de la Promotion de la Bonne gouvernance. Il a regroupé différents acteurs publics nationaux et locaux, privés, la société civile et les partenaires stratégiques.

## **3 Déroulement de l'atelier (journée du 7 juin 2013)**

Afin de suivre la dynamique de la délocalisation et la revalorisation des terroirs, l'atelier a été organisé à Toubacouta du 7 au 9 juin 2013. Les participants ont commencé à arriver dans l'après-midi du 6 juin.

- Le 7 juin 9h30 : ouverture de l'atelier.

### **3.1 Mots d'ouverture**

Le Directeur de Cabinet du Ministre de la Promotion de la Bonne Gouvernance a procédé à l'ouverture des travaux. Avant son intervention le représentant de l'USAID/PGP et le Gouverneur de Kaolack, en sa qualité de représentant du Ministère de l'intérieur ont pris la parole afin d'exprimer tout leur intérêt sur les sujets relatifs à la Bonne gouvernance en général.

- Présentation des 17 participants

### **3.2 Début des travaux : Présentation de la Stratégie Nationale de Gouvernance**

Etape 1 : Présentation générale

- Atelier du mois de février ayant regroupés divers acteurs et qui portait sur l'élaboration de la Stratégie Nationale de Gouvernance avec les 7 commissions : **Etat de Droit et démocratie, Efficacité de l'AP, Décentralisation et territorialisation des PP, Gouvernance des secteurs stratégiques, Education, formation, communication pour une appropriation citoyenne, Gestion.**

Etape 2 Echanges sur l'axe territorialisation des politiques publiques

*Définitions de quelques mots, retenus par les grandes institutions internationales:*

### *Décentralisation*

"La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. La déconcentration est une notion bien distincte ; elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en transférant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est à dire aux préfets, aux directeurs départementaux des services de l'Etat ou à leurs subordonnés."

### *Déconcentration*

La déconcentration est un système d'organisation administrative dans lequel sont créés à la périphérie des relais du pouvoir central. Comme le disait Odilon Barrot : « dans le cadre de la déconcentration c'est toujours le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche ». C'est donc toujours l'Etat qui agit, mais pour être plus efficace, il rapproche certaines de ses autorités de ses administrés. En termes plus juridiques, les organes centraux de l'administration d'Etat installent des agents : les services déconcentrés afin d'agir dans des aires géographiques délimitées : les circonscriptions administratives.

La déconcentration désigne un mode d'organisation de l'administration dans lequel **certaines pouvoirs sont délégués ou transférés** d'une administration centrale vers des services répartis sur le territoire, dits **services déconcentrés** ou services extérieurs. Le but est d'améliorer l'efficacité de l'Etat en décongestionnant l'administration centrale et en accélérant les prises de décisions au **niveau local**.

## *Bonne gouvernance*

Dans un rapport paru en 1992 et intitulé “Gouvernance et développement”, la Banque mondiale définit la bonne gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement

Ferdinand Kapanga Mutombo et Kheimaïs Chamhari donnent une définition réaliste : « *la bonne gouvernance est «l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative pour gérer à tous les niveaux les affaires d'un pays. Elle comprend, de ce fait, les processus, les mécanismes et les institutions au moyen desquels les citoyens et les divers groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, assurent leurs obligations et négocient pacifiquement et conformément à des lois, donnant une chance égale à tous et à toutes, leurs différends et leurs conflits ». Englobant en plus de l'Etat, le secteur privé, et la société civile, la gouvernance, qualifiée de bonne au sens où elle doit tendre à une amélioration progressive et continue, ajoute ainsi une dimension normative aux objectifs de gestion et de croissance ».*

## *Territorialisation*

La territorialisation passe par la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de développement qui permet d'adapter les politiques sectorielles aux contraintes locales. Plus globalement, la territorialisation désigne un processus qui vise à la construction du territorial. Si l'on veut forcer la définition, notons que le territorial est une représentation du territoire, c'est-à-dire, une construction identitaire par différents acteurs sur plusieurs échelles. Elle a un impact sur les processus décisionnels et sur l'organisation des services.

### **- Approche de déploiement stratégique et géographique**

Dans l'après midi du vendredi 7 juin le ministre, malgré son calendrier chargé, a tenu à consacrer quelques moments à la réflexion du groupe.

Diagnostic :

- Absence d'action des services techniques, d'une administration sectorielle,
- Contre promotion des valeurs et des politiques publiques
- Insuffisance de mécanismes de garantie de l'indépendance de la justice
- Non implication des citoyens



Il a été relevé :

- la nécessité d'avoir une cohérence dans la vision de la Bonne Gouvernance et de travailler dans le même sens, tous les acteurs des politiques publiques (Etat central et périphéries, les citoyens, la société civile, les partenaires stratégiques...)
- Le besoin d'effectivité de la territorialisation et de la déconcentration avec la charte de la déconcentration
- La délimitation des pouvoirs savoir qui fait quel travail, afin de pouvoir l'appuyer dans son action.
- La nécessité de révision des textes réglementaires
- L'obligation des élus locaux et services techniques de rendre compte de leur travail et de leur gestion
- Effectivité des cadres de concertation déjà existantes avec les comités économiques et sociaux existantes dans les régions.
- Passage d'un Programme à une stratégie de Bonne Gouvernance
- Acceptation de la Bonne Gouvernance comme facteurs de croissance et de développement économique et social
- La vertu et la crédibilité au centre des politiques publiques
- Volonté de renforcer l'institutionnalisation

### **3.3 Focus sur les CRG :**

Mise en place de Cellules Régionales de Gouvernance (CRG)

- Servir de cadre de mise en œuvre effective de mécanismes et instruments légaux à la base destinés à assurer une bonne application de la gouvernance locale
- Promouvoir le renforcement du contrôle citoyen de l'action publique locale
- Accompagner l'évaluation régulière des politiques publiques locales
- Assurer la représentation du Ministère au niveau local
- Promouvoir une véritable culture locale de la transparence et de responsabilité

## **4 Travaux d'atelier (réflexion sur les missions, le fonctionnement et le cadre légal)**

### **4.1 Synthèse des ateliers de travail (journée du 8 juin 2013)**

La journée du 8 juin a été consacrée aux CRG.

- 9h 46 ; début des travaux
- Révision du texte sur les CRG par deux groupes de travail, après les discussions de l'après-midi du 7 juin.
- Les tâches ont été partagées et affectées aux groupes.

### **4.2 CR Groupe 1**

Le premier groupe traitait des missions, de l'organisation et du cadre légal des CRG. Toutefois l'organisation a été traitée par le groupe 2 dans le cadre du fonctionnement.

- Missions proposées (à revoir)

La cellule servir de relais d'action du Ministère pour la mise en œuvre de la politique nationale de promotion de la BG : il s'agit notamment de :

- Servir de cadre de renforcement de capacités, de sensibilisation et d'information sur la BG et promouvoir l'appropriation citoyenne du concept de BG
- être l'interlocutrice des citoyens et de recueillir les requêtes de ces derniers par rapport à l'offre des services publics
- servir de cadre de suivi et d'appréciation de l'action publique
- mettre en place une base de données sur la gouvernance au niveau local
- promouvoir la culture de la transparence, de la redevabilité et de la participation à la gestion des affaires publiques
- promouvoir l'éthique, l'équité et l'accès à l'information de l'action publique
- produire un rapport annuel qui va retracer l'état des lieux sur la gouvernance

### **4.3 CR Groupe 2**

- Ce groupe a travaillé sur la composition, le fonctionnement, les moyens et notamment sur le cadre légal et nous a présenté son travail comme suit :

La Cellule régionale de Gouvernance est composée ainsi qu'il suit : (temps présent)

Composition

- le Gouverneur de région : Président : (décret 72-636) ;
- Les Préfets de département (membres) ;
- Deux (02) Chefs de service régionaux (membres) ;
- Le Directeur de l'Agence régionale de Développement (ARD) (membre) ;
- Trois 03 représentants des élus locaux, dont un, nécessairement issu de la collectivité locale, chef lieu de Région ;

- Trois (03) personnalités émanant de la société civile locale;

Les membres des Cellules régionales de Gouvernance sont désignés par arrêté du Gouverneur de région.

#### **Fonctionnement**

- Le Président désignera un des membres comme point focal chargé du secrétariat de la Cellule régionale.

La Cellule se réunit une fois par mois et en cas de nécessité sur convocation du Président.

- La cellule produira un rapport d'activités semestriel adressé au Ministre de la PBG.
- Lorsque la matière traitée relève d'une compétence spécifique, la Cellule peut s'adjoindre toute personne compétente ou concernée ou requérir l'avis d'un expert.

Lorsqu'une affaire traitée concerne un des membres de la Cellule, le Président pourra apprécier de la participation du mis en cause à la réunion.

#### **Moyens**

- Les membres de la Cellule pourront prétendre à une indemnité. Le montant de cette indemnité sera fixé par arrêté conjoint du Ministre de la Promotion de la Bonne et du Ministre chargé des Finances.

Siège : sera précisé dans la circulaire

Fonctionnement : sera précisé dans la circulaire

#### **Travail transversal des deux groupes :**

Cadre légal et réglementaire

- la constitution
- loi 72- 02 du 1<sup>er</sup> février 1972 relatif à l'organisation de l'administration territoriale
- décret 72- 636 du 29 mai 1972 attributions des chefs de circonscriptions administratives, modifié
- loi 96- 06 du 22 mars 1996 Codes des Collectivités locales
- décret Nr. 2012 - 427 du 3 avril 2012 portant nomination du 1<sup>er</sup> ministre
- décret Nr. 2012 – 534 du 24 mai 2012 portant répartition de l'état du contrôle de l'état et des établissements publics, des services nationales et des sociétés à participation publique entre la présidence de la république, la primature, les ministères, modifiés.
- Décret Nr. 2013- 277 du 14 février 2013 relatif à la composition du gouvernement
- Décret – portant organisation et fonctionnement du MPBG
- Projet de décret - portant attributions du ministre
- Arrêté du gouverneur

## **5 Quelques points retenus et conclusions**

A la fin de l'atelier, les services du Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance, la société civile représentée, les gouverneurs et préfets, représentants du Ministère de l'Intérieur,

le représentant de l'USAID/PGP, les représentants des Ministères des Finances et de l'Aménagement du territoire, se sont accordés sur la nécessité de travailler en synergie afin de réussir à imprimer la bonne gouvernance au cœur de l'action publique.

Le projet de la Cellule Régionale de Gouvernance est accueilli, discuté et vu comme une nécessité dans la poursuite des missions du Ministère et dans le cadre de son déploiement. La première région pilote sera Kaolack.

Les documents portant sur les CRG seront finalisés par les services du MPBG, qui tiendront compte des résultats de l'atelier.

Pour finir, le Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance remercie tous les participants et réaffirme son choix d'implication, de concertation et de transparence, pour une action publique efficace, dans le respect des valeurs de paix et de démocratie.

# ANNEXES :

- Liste des participants
- Documents :

- Note conceptuelle sur l'approche de déploiement stratégique et géographique
- TDR de l'atelier
- Extrait de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance : Analyse ou diagnostic de la situation



**REPUBLIQUE DU SENEGAL**

Un Peuple – Un But – Une Foi



N°

/MPBG/DC

**MINISTRE DE LA PROMOTION  
DE LA BONNE GOUVERNANCE**

## **Note conceptuelle sur la création de Cellules Régionales de Gouvernance**

Nouvelle création, le Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance est une composante essentielle du mécanisme mis en route par le Président de la République, afin d'inscrire l'action de l'Etat dans la performance et l'intégrité.

Ainsi, il appartient au principal, au Ministère de promouvoir et de développer la logique d'efficacité, d'efficience et de transparence dans la conduite de l'action publique. Parallèlement à cette nouvelle donne, l'approfondissement des réformes sur la décentralisation vient d'être consacré par le lancement de l'acte III, qui accorde une grande place au concept de territorialisation.

La mise en œuvre de ces initiatives, justifie la mise en place de mécanismes opératoires adéquats, afin de traduire les nouveaux concepts, en réalités d'action publique.

Le Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance qui s'inscrit dans ce cadre, s'apprête à assurer son déploiement géographique et stratégique, lui permettant de jouer son rôle d'opérateur public principal en matière de gouvernance vertueuse, de promotion de l'éducation à la gouvernance, d'incitation et d'appui à la culture de transparence, d'efficacité et de redevabilité.

Ne disposant pas de services déconcentrés et conscient de la transversalité de son action, le département va initier la mise en place de structures collégiales au niveau local, pour en faire des opérateurs auprès de la base. La création de Cellules

Régionales de Gouvernance répond de ce besoin de maillage du territoire, avec une formule innovante de composition.

### **. Composition**

La Cellule Régionale de Gouvernance sera composée de :

- Le Gouverneur de Région ou son Représentant (un adjoint), coordonnateur,
- 02 autres membres de l'administration déconcentrée technique,
- Le Directeur de l'Agence Régionale de Développement ou son représentant,
- 03 représentants des élus locaux, dont un, nécessairement issu de la collectivité locale, chef lieu de Région,
- 03 personnalités éminentes de la société civile locale.

Les membres seront désignés par arrêté du Ministre de la Promotion de la Bonne Gouvernance, sur proposition du Gouverneur de Région.

### **. Missions**

La cellule servira de relais d'actions du Ministère pour ses activités territoriales, notamment en matière de communication sociale, d'appropriation citoyenne, d'appui à la gouvernance locale. Elle pourra également servir de cadre pédagogique pour les activités de renforcement de capacités des acteurs locaux (capacitation en matière budgétaire, de définition des politiques publiques locales, de recherche de l'efficacité, de promotion de l'intégrité publique...)

La cellule sera en outre, l'interlocutrice des citoyens quant à leur participation effective à la gouvernance publique et centralisera leurs saisines, portant sur la manière de servir des autorités publiques locales.

Enfin, elle produira un rapport annuel qui va retracer tous les aspects, besoins et contraintes liés à la Gouvernance et propres à chaque Région.

### **. Format de fonctionnement**

Les membres de la Cellule pourront prétendre à des indemnités de session. Avec l'appui de l'Exécutif local, la structure pourra disposer d'un siège dans chaque région.

La formule de souplesse adoptée permettra une couverture des frais induits dans le cadre du PNBG renforcé.

### **. Processus de déploiement**

Une phase pilote sera nécessaire afin de parfaire progressivement le mécanisme par l'apport des données



pratiques de terrain. Ainsi, dans un premier temps, il sera question d'installer 05 cellules régionales à travers le pays. Avec l'opérationnalité progressive des structures, le déploiement continuera pour couvrir toutes les régions du Sénégal. La première cellule sera installée à Ziguinchor, région d'expérimentation de la territorialisation des politiques publiques.



République du Sénégal  
Ministère de la Promotion  
de la Bonne Gouvernance

**TERME DE REFERENCE DE L'ATELIER SUR LE  
DEPLOIEMENT STRATEGIQUE ET  
GEOGRAPHIQUE DU MINISTERE**

## **1. CONTEXTE**

La création du Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance a suscité beaucoup d'espoir au sein des populations, des acteurs politiques, de la société civile et des partenaires au développement qui ont magnifié cette initiative, qui contribue au renforcement de la démocratie.

Dès sa prise de fonction, le Ministre a donné des instructions pour l'élaboration de la Stratégie Nationale de Gouvernance qui doit constituer le cadre de référence d'intervention du Ministère. A cet effet, un atelier national a été organisé en fin février et a permis, à travers une démarche participative et inclusive, de produire un document de base articulé autour de 6 composantes :

- Etat de droit et démocratie
- Efficacité de l'Administration Publique
- Décentralisation et territorialisation des politiques publiques
- Gouvernance des secteurs stratégiques
- Education, formation, communication pour une appropriation citoyenne
- Gestion

Dans cette même dynamique, le Ministère a engagé une réflexion pour son déploiement géographique et stratégique pour lui permettre de jouer son rôle d'opérateur principal public en matière de gouvernance vertueuse, de promotion de l'éducation à la gouvernance, d'incitation et d'appui à la culture de transparence, d'efficacité et de redevabilité.

Ne disposant pas de services déconcentrés et conscient de la transversalité de son action, le Ministère envisage la mise en place de cellules collégiales au niveau local, pour en faire des opérateurs auprès de la base.

Cette approche innovante doit faire l'objet d'un échange entre techniciens de l'Etat, élus locaux et acteurs de la société civile afin de lui donner toutes les chances de succès.

D'où, l'organisation d'un atelier d'échange de deux jours pour partager la stratégie et les modalités de mise en place des Cellules Régionales du Ministère.

## 2. OBJECTIFS DE L'ATELIER

Objectif général :

Positionner le Ministère dans l'architecture institutionnelle

Objectifs spécifiques :

- Partager le contenu de la Stratégie Nationale de Bonne Gouvernance et apporter les correctifs et compléments nécessaires
- Echanger sur les Cellules Régionales : composition, missions, modalités de fonctionnement et valider l'approche de mise en place.

## 3. MODALITES DE L'ATELIER

1. Lieu : Saly portudal
2. Durée : 1 jour et demi
3. Date : 7 et 8 juin 2013
4. Participants

Pour plus d'efficacité dans les travaux, les participants sont ciblés.

Structures	Nombre	Fonctions
Ministère de la Promotion	6	DC, DGI, CT1, CT2, Chef SAGE,

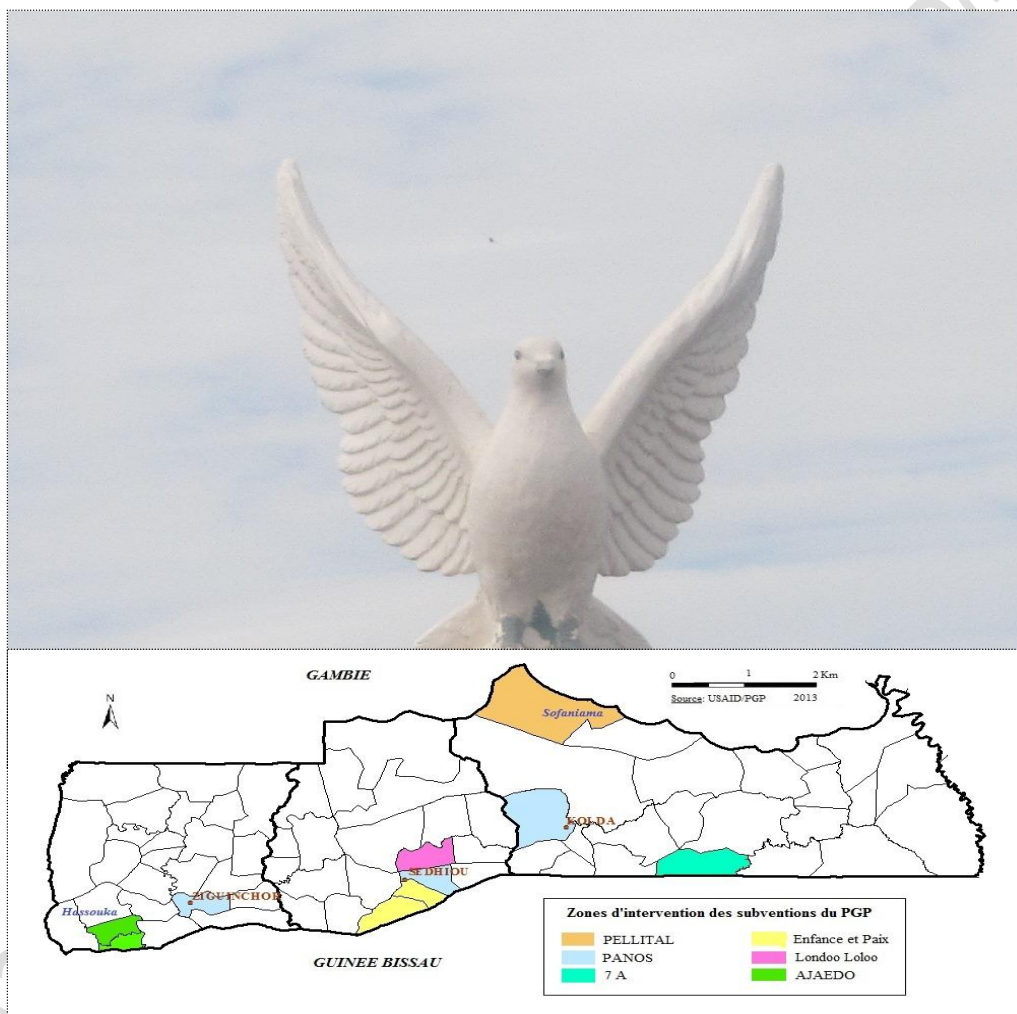
de la Bonne Gouvernance		Assistante de projet.
Ministère de l'Intérieur	3	DAGAT
Ministère des Finances (DCEF)	1	Chef division coopération
Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales	1	Représentant du Ministre
Plateforme ANE	1	Secrétaire permanente
CONGAD	1	Directeur
Personnes ressources	2	
Partenaires bailleurs	3	PNUD, USAID-PGP, USAID, UE
Personnel d'appui	3	

## 5. Chronogramme

Date	Heure	Activité
6 juin	A partir de 18 h	Arrivée des participants et enregistrement
7 juin	8h30-9h	Allocution du Ministre et Présentation de la note d'orientation et des résultats attendus de l'atelier, discussion des consignes de travail

	9h-9h45	Présentation de la Stratégie Nationale de Gouvernance
	9h45-10h30	Echanges
	10h30-11h	Pause –café
	11h-13h	Suite échanges et finalisation du document
	13-15h	Pause-déjeuner
	15h-15h30	Présentation de la note de cadrage sur les Cellules Régionales de Gouvernance
	15h30-18h	Identification et validation des missions des Cellules Régionales de Gouvernance
8 juin	9h-11h	Validation du mécanisme de fonctionnement opérationnel des Cellules Régionales de Gouvernance.
	11h 00- 11 h30	Pause-café
	11h30- 13h	Validation globale du cadre et stratégie d'installation et clôture
	13h-15 h	Pause-déjeuner et départ des participants

**- Rapport -**  
**Capitalisation des Activités des Grants dans la  
Région de Casamance**



**Mamadou Amadou NDIAYE**, Consultant

*Education – Gouvernance – Renforcement Organisationnel*

Tél : 77 633 40 83 – E-mail : [baydi.ndiaye@ciro-kolda.org](mailto:baydi.ndiaye@ciro-kolda.org)

**Juillet 2013**

## LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

<b>7 A</b>	Appui à l'Autoformation des Adultes Appliqué à l'Action par Alternance et en Alternative
<b>AJAEDO</b>	Association des Jeunes Agriculteurs et Eleveurs de Département d'Oussouye
<b>ASC</b>	Association sportive et culturelle
<b>CADL</b>	Centre d'Appui pour le Développement Local
<b>CC(T)</b>	Cadre de Concertation (Transfrontalier)
<b>CDD</b>	Comité départemental de développement
<b>CL</b>	Collectivité locale
<b>CM</b>	Conseil Municipal
<b>CR</b>	<i>au féminin</i> : Communauté rurale <i>au masculin</i> : Conseil Rural
<b>Fhi360</b>	Family Health International 360
<b>FODDE</b>	Forum pour un Développement Durable Endogène
<b>GB</b>	Guinée Bissau
<b>GPF</b>	Groupe de Promotion Féminine
<b>IPAO</b>	Institut Panos de l'Afrique de l'Ouest
<b>MYF</b>	Médina Yéro Foula
<b>OF</b>	Organisation Féminine
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisation de la Société Civile
<b>PAO</b>	Plan d'Aménagement et d'Occupation
<b>PCR</b>	Président de Conseil Rural
<b>Pellital</b>	Fédération des GIE Producteurs Horticoles du Sofaniama Djimara
<b>PFPC</b>	Plateforme des Femmes pour la Paix en Casamance
<b>PGP</b>	Programme Gouvernance et Paix
<b>RC</b>	Radio Communautaire
<b>STD</b>	Service Technique Déconcentré
<b>SYAFD</b>	Synergie d'Action pour la Formation et le Développement
<b>TDR</b>	Termes De Référence
<b>TIC</b>	Technologie de l'Information et de la Communication
<b>TO</b>	Témoignage Oral ( <i>format radiophonique</i> )
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development



## SOMMAIRE

---

<b>Abréviations et Acronymes</b>	<b>2</b>
<b>I. INTRODUCTION : Le Mot du PGP</b>	<b>4</b>
<b>II. METHODOLOGIE</b>	<b>5</b>
<b>III. LES RESULTATS</b>	<b>15</b>
<b>Londo Loolo</b>	<b>17</b>
<b>ONG 7a</b>	<b>26</b>
<b>Enfance et Paix</b>	<b>37</b>
<b>Fédération Pellital</b>	<b>46</b>
<b>AJAEDO</b>	<b>57</b>
<b>Institut PANOS de l'Afrique de l'Ouest</b>	<b>66</b>
<b>IV. LE RESULTAT DE GESTION DU PGP</b>	<b>76</b>
<b>V. INTERACTIONS ENTRE LES RADICELLES ET LE GRAND CONFLIT</b>	<b>77</b>
<b>VI. LA PLUS-VALUE DU PGP</b>	<b>78</b>
<b>VII. LEÇONS APPRISES</b>	<b>79</b>
<b>VIII. PERSPECTIVES POUR LES OSC</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>82</b>

# I. INTRODUCTION : LE MOT DU PGP

---

Rapport Provisoire Capitalisation PGP

## II. METHODOLOGIE

---

L'étude a été réalisée en trois (3) grandes phases successives et interdépendantes, dont chacune comporte des étapes précises :

### 2.1. LA PHASE PREPARATOIRE

#### 2.1.1. Session d'orientation et de compréhension de la mission

Le Consultant, au cours de cette étape, a eu des entretiens avec les responsables d'USAID-PGP afin d'apprécier toutes les informations relatives à la mission.

Par le biais d'échanges électroniques, cette étape a permis notamment de :

- Mieux connaître les objectifs de USAID-PGP, les OSC, les thématiques développées, et les zones d'intervention ;
- Valider et harmoniser notre compréhension des objectifs, le contenu des travaux à réaliser, et les résultats attendus de la mission;
- Définir, avec plus de précisions, les attentes des commanditaires de la mission

#### 2.1.2. Revue documentaire

Afin d'appréhender les aspects liés à cette étude, le Consultant a pris connaissance du contenu des différents documents y relatifs qui sont disponibles au niveau du PGP.

Ces différents documents ont été analysés et synthétisés pour les besoins de l'étude; ce qui a permis au Consultant de sélectionner les informations pertinentes et de les présenter, sous une forme adaptée aux besoins de la mission, à l'équipe d'appui dont la composition est décrite plus loin.

Constitués des documents de subventions et des rapports finaux fournis par les OSC, les documents consultés ont été envoyés essentiellement par le PGP et ils sont présentés dans la partie bibliographique.

#### 2.1.3. Prise de contact de terrain

Il est important de souligner que le Consultant, qui a été désigné pour cette étude, connaît parfaitement les différentes régions pour avoir réalisé plusieurs missions dans le domaine du règlement de conflits locaux (avec Afrique Enjeux), du renforcement organisationnel des organisations de femmes (avec Enfance et Paix et SYAFD, etc.).

Les contacts avec le terrain pour préparer la collecte de données se sont faits essentiellement au téléphone pour les OSC de Sédhiou et de Ziguinchor, et par des visites dans leurs locaux pour celles de Kolda : Pellital et ONG 7a. Ils ont consisté à raffermir les relations de confiance et recueillir les informations devant permettre un planning cohérent de la phase de collecte de données, l'anticipation sur la levée de contraintes probables par des mesures correctives partagées.

#### **2.1.4. Elaboration des outils de collecte de données**

Le Consultant a mis sur pied une équipe composée d'un socio-économiste, d'une spécialiste en éducation des adultes, d'un animateur et d'un locuteur des langues parlées en Casamance.

Lors d'un atelier de partage de la mission, des fiches d'enquêtes qualitatives ont été conçues selon les types d'acteurs identifiés : populations ayant géré les dynamiques locales, autorités locales, autorités administratives, services techniques, personnels d'OSC.

Ces outils ont en commun la recherche d'informations sur la situation de référence, sur les résultats significatifs perçus par les acteurs et, enfin sur la démarche suivie localement. A cela, ont été ajoutées les perspectives que les OSC envisagent pour la poursuite éventuelle des processus enclenchés.

Cet atelier a été sanctionné par la répartition des groupes devant collecter les données de terrain :

- Groupe 1 : ayant en charge AJAEDO, IPAO et Enfance et Paix
  - un socio-économiste, chef de mission, ayant effectué plusieurs séjours en Basse Casamance et
  - un locuteur des langues de Casamance.

Ils ont été complétés par un cameraman.

- Groupe 2 : ayant en charge Pellital, ONG 7a et Londoo Looloo
  - une spécialiste de l'éducation des adultes ayant une grande expérience de la collecte de données,
  - un animateur de terrain connaissant bien les régions de Sédhiou et Kolda et parlant les langues du milieu

Ils ont été complétés par une camerawoman, avec qui le Consultant a contractualisé pour le documentaire.

#### **2.1.5. Echantillonnage**

Le Consultant a défini, en rapport avec USAID-PGP et les OSC, les localités à visiter et les acteurs à rencontrer.

### Localités visitées

La mission a séjourné dans des communes et des villages des 03 régions, comme le montre le tableau n°1.

*Cet échantillon raisonné des différents acteurs a été validé par les dirigeants des OSC, sur proposition du Consultant.*

Région de Ziguinchor	Région de Sédhiou	Région de Kolda
Oussouye Bignona	Sédhiou Samine Escale	Pata Médina Yéro Foula
Kahème	Tambanaba Badandiang Yarang Faradianto (GB) Béjene (GB)	Coumbacara Saré Niyel Saré Sambel Sinthiou Coutou Saré Délo Missira Soudouwély Ngoudouro Sinthiang Bakary (GB)

Tableau n° 1

Dans ces localités (Communes en blanc et Villages en gris), ce sont les types d'acteurs suivants qui ont été rencontrés :

#### **Autorités administratives**

Préfet de Sédhiou, sous-préfet de Djibanar

Sous-préfet de Naming, CADL de Niaming

Sous-préfet de Cabrousse.

### ***Autorités militaires***

Commandant du secteur 51

Commandant militaire de Bégene (GB)

### ***Autorités locales***

2ème adjoint au Maire de Sédhiou

Maire de Samine Escale

Les 1<sup>ers</sup> vice-PCR de Bambali et de Santhiaba Mandjacque

Maire de Pata

Conseillers de Coumbacara

PCR de Niaming

Président Commission domaniale de Kéréwane

### ***Services techniques***

Inspecteur départemental de l'Élevage de Sédhiou

Inspecteur départemental de l'Agriculture de Sédhiou

Chef CADL de Niaming

### ***Autorités coutumières et religieuses***

Chefs de villages des localités citées

Imams ou Imam-adjoints de Badiandiang, de Tambanaba, Saré Délo, Coutaniako,

Fétiche fédérateur de Hassouka

Femmes coutumières de Kahème

“Ambassadeur de la Paix” de Kéréwane

Leaders représentant les Éleveurs et Pêcheurs

### ***Autres acteurs de premier plan***

Femmes agricultrices

Femmes présidentes d'OF

Femmes-leaders des GPF

Éleveurs

Pêcheurs

Cultivateurs hommes

Briquetiers

Exploitants forestiers

Commerçants

Transporteurs

### **2.1.6. Réunion de synthèse**

Pour chaque projet, une réunion de synthèse, regroupant les membres de la mission et les dirigeants de l'OSC, a permis d'arrêter les lignes directives qui doivent être observées lors des travaux de terrain, mais aussi de discuter des observations, commentaires et inquiétudes formulées par les commanditaires sur les outils de collecte et l'échantillonnage proposés.

## **2.2. PHASE DE TERRAIN**

Il s'agit de la phase des travaux d'enquête proprement dits qui ont été exécutés sur le terrain.

L'objectif poursuivi ici est de compléter les informations recueillies lors de la revue documentaire par des données de première main, de la bouche-même des acteurs de terrain, bénéficiaires ou "appropriataires" de fait de la dynamique.

Pour ce faire, et devant l'étendue de la zone d'intervention du PGP, le Consultant a scindé le grand groupe en deux sous-groupes qui se sont conformés aux commandes exprimées dans les TDR par USAID-Fhi360, en tenant compte surtout de la diversité linguistique de la Casamance naturelle.

L'équipe 1 qui avait en charge la Basse et Haute Casamance a utilisé tous les moyens de déplacement en cours dans la région naturelle pour recueillir les témoignages des acteurs : voitures, motos, pirogues, "Jakarta", charrettes, pieds, etc.

Dans certains cas, le Consultant a été obligé de procéder à un recollement pour valider des propos mal enregistrés, ou mal traduits, ou difficilement compréhensibles.

### 2.2.1. Enquête qualitative

L'enquête qualitative s'est appuyée sur les techniques suivantes :

#### Entretiens de focus-group

Cette technique a été utilisée pour les rencontres avec les populations de base, dans les villages et communes visités. Ces espaces d'échanges horizontaux orientés ont facilité le recueil de témoignages liés aux succès enregistrés, à la situation de référence, à la perception de l'intérêt du projet pour la stabilité et la paix dans les terroirs et aux perspectives d'après-PGP.



*La recherche de la concertation a conduit AHAEDO et les membres de Hassouka jusqu'au Roi d'Oussouye : « pensez maintenant à l'accueil, des enfants [de retour] dans des infrastructures scolaires », dira-t-il*



## Observation participative

Cette technique de l'approche qualitative a conduit les équipes à corrélérer les témoignages aux réalités, particulièrement le long de la Vallée du Sofaniama et à Kahème.



*Au moment où on attend les premières pluies, la Vallée Sofaniama garde encore toutes ses eaux*



## Entretiens d'approfondissement

A la fin de chaque journée de collecte, les membres de l'équipe se sont retrouvés pour analyser les informations recueillies et identifier celles qui devraient faire l'objet d'un approfondissement.

L'on a pu déceler des témoignages forts venant de personnes enquêtées en focus mais dont on sentait qu'elles "cachaient" des choses. C'est ce qui, par exemple, a permis de savoir que le village de Badiandiang avait banni le vieil éleveur Yéro Diallo et sa famille sur une période de plus de six mois.

### 2.2.2. Entretiens spécifiques avec les acteurs institutionnels

La mission a eu des entretiens avec des acteurs institutionnels et d'autres partenaires impliqués dans les problématiques spécifiques à chaque OSC. Il s'agit notamment des Elus locaux, des Autorités administratives et militaires, et des services techniques. Pour ces acteurs un guide d'entretien a été administré et les opinions filmées.

## **2.3. TRAVAUX DE BUREAU**

Ils se déclinent essentiellement en étapes de dépouillement, de traitement et d'analyse de données d'une part et de rédaction du pré-rapport d'autre part.

### **2.3.1. Traitement et analyse des données collectées**

Ce volet de l'approche méthodologique comporte trois (3) sous-volets.

#### **- Vérification et validation des données collectées**

On a apprécié la conformité des travaux de collecte à l'arrangement méthodique des données. Ces données, lorsqu'elles sont jugées suffisantes, sont retenues pour le dépouillement ; dans le cas contraire, elles ont été purement et simplement déclassées.

#### **- Dépouillement, Traitement et Analyse des données**

Au niveau des enquêtes quantitatives, le dépouillement des outils de collecte, la compilation et les traitements des données ont été faits manuellement, et à l'aide de tableaux qui ont été confectionnés en fonction de la synthèse des informations recherchées.

La mission a ainsi analysé et interprété toutes les données obtenues suivant les résultats à obtenir.

### **2.3.2. Elaboration de rapports**

#### **• Elaboration de la première version du document provisoire**

Le Consultant a rédigé avec l'appui de son assistante le 1<sup>er</sup> rapport provisoire sous forme de document Powerpoint, avant de le soumettre aux équipes de collecte qui ont apporté leurs observations, recadré certaines affirmations, mieux contextualisé certains acquis ou propos relevés.

#### **• Elaboration de la seconde version du document provisoire**

Cette version provisoire a été présentée, le 28 juin 2013 à Ziguinchor, devant les représentants des OSC, d'USAID-PGP (notamment Yaya Diatta, Mamadou Habibou Diallo et Ousmane Wade), le Premier Adjoint au Maire de Bignona et la presse locale.

Des observations et remarques pertinentes ont été formulées par les participants que le Consultant a intégrées.

Une deuxième restitution a été faite à Dakar, le 08 juillet 2013, devant les représentants de l'USAID (Samba Barry, et Aliou Demba Kébé), le Chef de Mission et les responsables de composantes du PGP. L'essentiel de l'enrichissement du rapport en termes de statistiques et de cartes vient des

remarques très pointues recueillies lors de cette rencontre qui a été fort utile au Consultant.

Ainsi, l'objectif de disposer d'un projet de document finalisé à être validé a été atteint. Et le Consultant s'est attelé à cette tâche.

Il faut noter qu'en marge de la mission de Dakar, le Consultant a reçu le feedback du Chargé de communication d'USAID-PGP sur le documentaire. Ses observations ont porté sur le réaménagement du fil conducteur, sur certaines images statiques qu'il fallait élaguer et sur le sous-titrage écrit en lieu et place de la doublure vocale des propos émis en langues nationales.

Tous les inputs recueillis à travers ces deux rencontres de restitution ont été intégrés pour donner plus de qualité au rapport écrit et au documentaire.

### **DIFFICULTES ET LIMITES DE LA MISSION**

De manière générale, la mission s'est déroulée dans de bonnes conditions. Partout, elle a, en effet, été bien accueillie par les OSC, par les Autorités et les populations.

Au Sénégal comme en Guinée Bissau, les populations et les OSC ont manifesté une grande disponibilité et la mission a bénéficié de l'appui conséquent de chacune d'entre elles.

Malgré tout, la mission a fait face à des difficultés qui se résument ainsi :

- La barrière linguistique s'est fait jour en Basse Casamance où la variante du Diola parlé était différente de celle de notre traducteur ;
- Des soucis de prises de sons et de vues nous ont amené à utiliser des appareils moins performants et à procéder par deux fois à des recollements téléphoniques, rendant inutilisables certaines séquences d'images ;
- Certains acteurs essentiels n'ont pas pu être rencontrés, notamment les femmes victimes ayant témoigné sur les ondes des RC, et Mme Thiam de la PFPC. Malgré l'intervention appuyée du chargé de programme de l'IPAO, nous n'avons pas pu mettre la main sur la dernière nommée ; tandis que les 1<sup>ères</sup> avaient effectué des déplacements d'ordre religieux, la mission ayant coïncidé avec la période des "ziarra".

#### ***Equipe de mission***

Dans la réalisation de cette mission, le Consultant a loué les services de :

- Ousmane BA, socio-économiste, chef d'équipe
- Fabacary DIATTA, facilitateur/traducteur, commissaire de police à la retraite
- Abdoulaye FALL, cameraman, commis par Sophie Kane
- Ndèye Lalia DIALLO, animatrice, spécialiste en éducation des adultes, chef d'équipe
- Yéro SEYDI, animateur, évaluateur
- Ndèye Sophie KANE, Spécialiste Audiovisuel



*Le Maire de Pata répondant à nos questions dans son bureau. Il n'a pas tari déloges pour le projet : « le PGP nous a facilité la tâche en réduisant les cas de conflits autour d la Vallée ». il a tenu à ce que l'équipe rencontre Hadja Fatou DIAO de Sinthiou Coutou qui a offert sa parcelle à la Mairie pour l'implantation d'un station de pisciculture.*

### **III. LES RESULTATS SUR LE PROCESSUS DE PAIX**

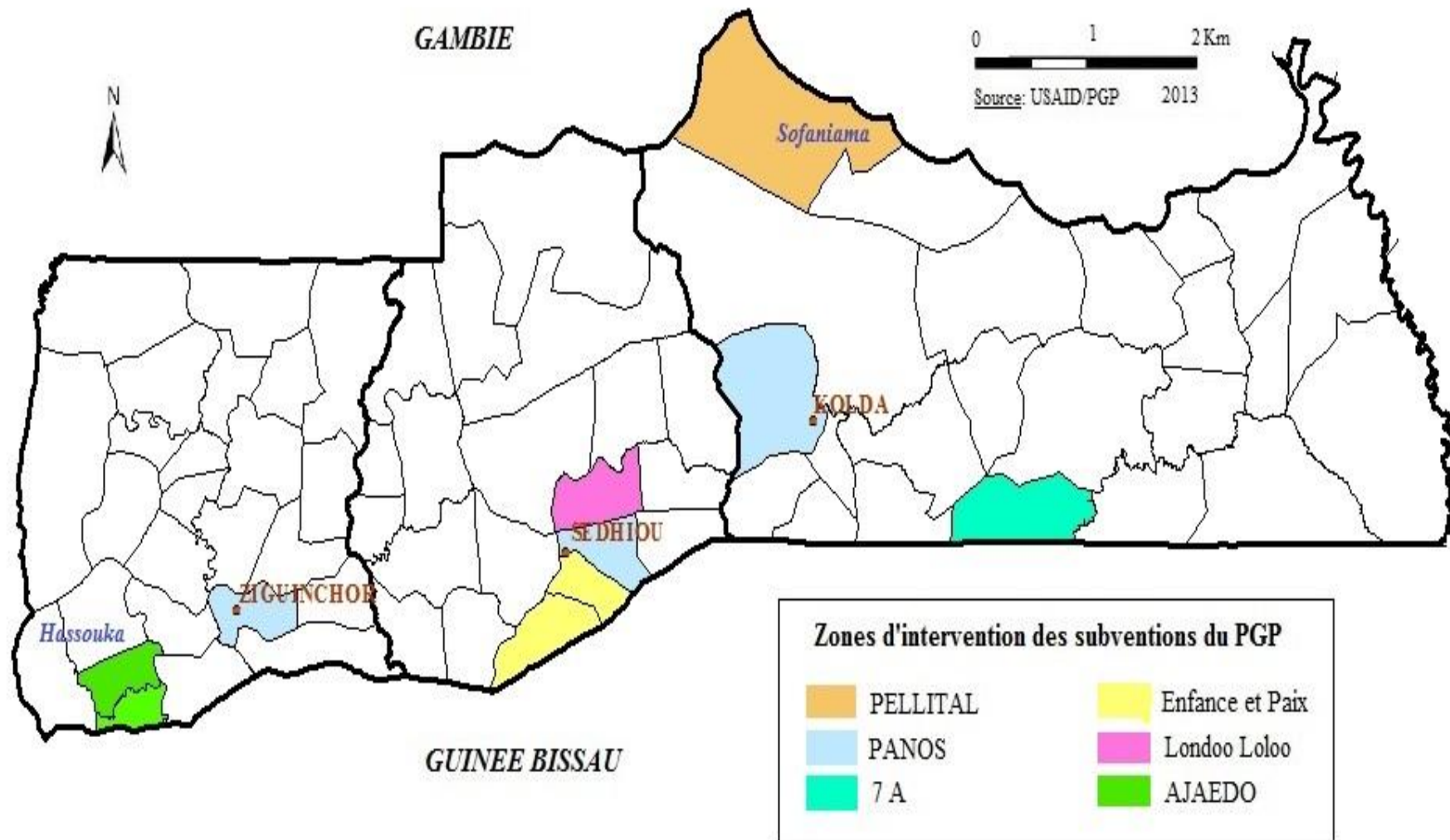
Nous présentons ici, sous forme de succès essentiellement, les résultats réalisés par les OSC en des temps variables selon le type de subventions fournies par le PGP.

Pour ce faire, et pour chaque OSC, seront successivement abordés, dans un souci de cohérence méthodologique :

- (i) le Problème central à résoudre. Il reprend généralement le thème validé avec le PGP, figurant donc dans le document de projet et présenté sous la forme d'un résultat positif
- (ii) les Manifestations de ce problème dans la zone d'intervention, avant le démarrage des subventions. Elles consistent en des témoignages recueillis de la bouche des acteurs et sont reproduites ou reformulées telles quelles.
- (iii) les Acteurs qui ont participé à ces dynamiques locales : qu'il s'agisse des protagonistes des tensions ou conflits dans les différents terroirs, des leaders et Elus locaux, des services techniques administratifs déconcentrés, des autorités administratives ou d'autres types de citoyens impliqués ou observateurs attentionnés dans la dynamique. Ces acteurs sont les véritables dépositaires des enjeux et défis posés et résolus grâce aux actions des subventions.
- (iv) le Résultat principal présenté sous forme de focus sur un témoignage significatif d'un acteur-clé, indicateur des changements induits par le déroulement des activités de chaque OSC, et
- (v) les Résultats secondaires qui corroborent et explicitent le résultat principal, également présentés sous forme de témoignages de divers acteurs
- (vi) la Démarche utilisée globalement dans la mise en œuvre des subventions, issue de la synthèse des différentes perceptions des acteurs interrogés

Pour plus de pragmatisme lié à la spécificité des zones d'intervention, nous présentons successivement les résultats de Londoo Looloo (*LL*), Enfance et Paix (*EP*), Pellital (*PeI*), ONG 7a (*7a*), AJAEDO (*Aja*) et, enfin, Panos (*Pan*) qui a couvert les trois régions de la Casamance naturelle.

La carte n° 1 visualise les terroirs et zones couverts par les subventions du PGP.

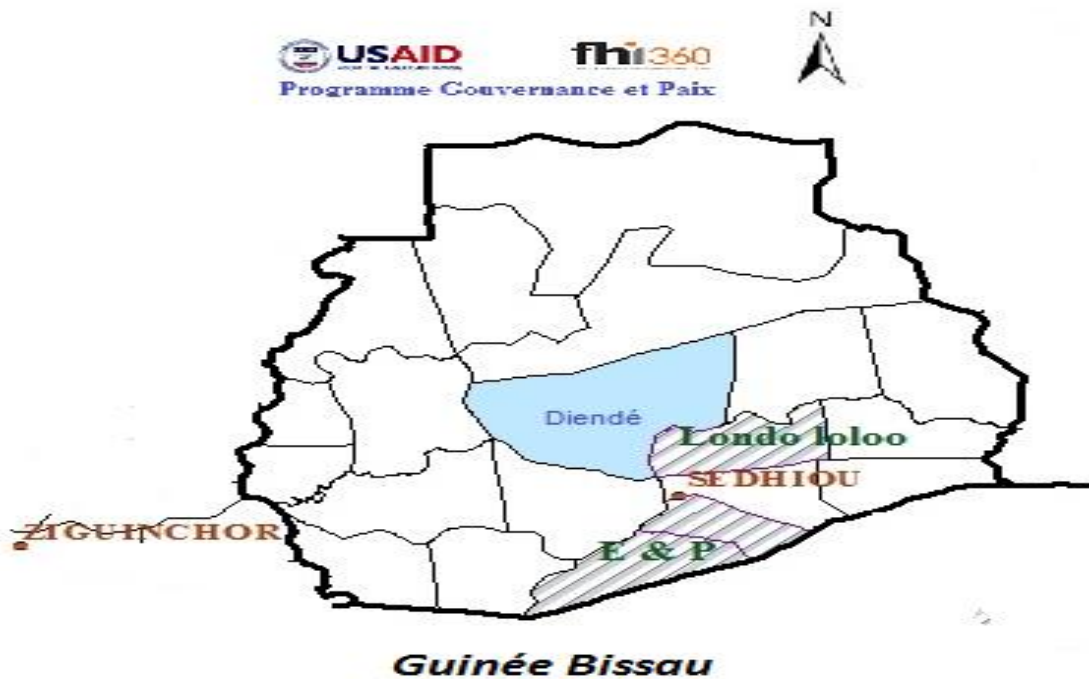


Carte n° 1

## I. Londoo Looloo

### Quand les Eleveurs Cultivent le Champ de la Paix avec les Agriculteurs

L'association Londoo Looloo a implanté ses actions dans les vallées de Samirong et de Bakoung, ceinturant la commune de Sédhiou, comme l montre la carte n° 2.



Carte n° 2

### LL - 1 : Le Problème Central à résoudre

Ces vallées sont constituées de parcelles rizicultivables, très fertiles parce que "situées à des cotes basses à sols limono-argileux provenant de la pédogenèse d'alluvions fluviales". Comme partout en Casamance, la mise en valeur et l'exploitation de ces surfaces de production de riz incombent aux femmes qui arrivent ainsi à assurer aux familles démunies une sécurité alimentaire totale quand les récoltes sont bonnes.

Car il arrive très souvent que les femmes s'échinent dans leurs parcelles que des bêtes en divagation viennent ensuite dévaster, installant ainsi des familles défavorisées dans l'insécurité alimentaire la plus totale.

C'est cette problématique que Londoo Looloo a choisi d'investir dans le cadre de la subvention reçue du PGP : la Réduction des conflits entre Eleveurs et Agriculteurs dans les 2 vallées de Samirong et Sédhiou-Bakoung.

## LL - 2 : les Manifestations du Problème central Avant le Projet

Pour l'essentiel, les populations des villages de Tambanaba et de Badiandang ont déploré des cas de conflits liés à la dévastation des récoltes des agricultrices par les troupeaux des éleveurs en divagation, aux périodes de maturation des épis de riz.

Il est resté dans l'inconscient collectif de ces villageois des cas douloureux qui ont atterri à la justice souvent et causé pour la plupart des cassures dans l'équilibre social.

Ainsi, à Tambanaba, tout le monde garde en mémoire le différend qui a opposé la productrice Coumbel Kouyaté et l'éleveur Mamadou Cissé. Le chef coutumier de la localité, Sadio Bayo témoigne :

*« C'était au moment où les femmes avaient fini les grands travaux dans leurs parcelles : chacune assurait le suivi de sa production par des visites voire des séjours de surveillance quotidiens à des périodes. Coumbel, qui avait passé la nuit à garder sa parcelle en compagnie de ses grands garçons, est retournée avec eux à la maison pour préparer le petit déjeuner.*

*En revenant à sa parcelle moins de deux heures de temps après, elle a aperçu des vaches dans sa parcelle. Sa course folle n'a servi qu'à constater les dégâts : sa prévision de récolte était anéantie. Malgré son désarroi, elle a eu la présence d'esprit de faire venir des témoins qui ont effectivement constaté de visu que les vaches appartenaient à Mamadou Cissé. Celui-ci, alerté, a cherché la conciliation par l'intermédiaire du chef de village et des notables ; ce que Coumbel a rejeté.*

*Elle s'est rendue au Conseil rural pour que son préjudice soit réparé à la hauteur du dommage subi. Les conseillers ont tenté vainement la médiation et elle est allée déposer une plainte à la gendarmerie.*

*L'affaire a ainsi atterri à la justice qui a commis l'Inspecteur départemental de l'Agriculture pour évaluer les dégâts. Au terme du procès qui a occasionné plusieurs va-et-vient entre Tambanaba et Sédhiou, l'éleveur a été reconnu coupable et une amende de 25.000 F lui a été infligée.*

*Longtemps après, le courant ne passait plus entre les deux familles et cela a eu des prolongements jusqu'aux enfants qui s'ignoraient royalement ! »*



L'actuel responsable du Cadre de concertation local et bras droit du chef de village de Tambanaba, se souvient avec amertume de ce conflit qui a opposé Ibrahima Sané à l'agriculteur Baba Camara : « un des troupeaux de Ibrahima a causé un jour, de gros dégâts dans le champ de céréales de Baba Camara. Après avoir constaté les faits, la victime est allée se plaindre chez le Chef de village qui m'a demandé d'aller évaluer l'étendue du ravage.

Avec quelques camarades jeunes Nous avons tenté une médiation mais en vain : la victime a exigé d'être dédommagé à hauteur de 30.000 F. Finalement, l'affaire a tourné autour de la réduction de ce que demandait la victime qui a accepté de recevoir 20.000F.

Cela a fortement altéré les relations entre la victime et les différents intermédiaires qui étaient intervenus. Il a fallu l'intervention des chefs coutumiers des villages environnants pour que Baba Camara réintègre les activités de la communauté qui l'avait mis à l'écart. »

Le notable El Hadj Moustapha Coly a relaté, en suscitant l'hilarité des villageois par moments son conflit avec Yéro Diallo. Ayant constaté, en 2011, que les vaches de Yéro avaient détruit mon champ de céréales, je ne me suis pas posé mille questions. Tout en colère, je suis allé chez moi chercher toute arme qui pouvait reproduire, dans le camp de Yéro, le dommage que ses vaches m'avaient causé. J'ai détruit personnellement une partie de son champ et suis retourné chez moi. Quand Yéro a constaté les dégâts que j'avais causés, il est allé porter plainte à la gendarmerie et a gagné le procès.

Alors, les populations du village ont décidé de mettre Yéro et sa famille en quarantaine : ni lui ni ses femmes ni ses enfants n'avaient commerce avec un habitant du village. Cette situation a duré plus de six mois et elle n'a pu être dépassée qu'avec l'arrivée de Londoo Looloo et du PGP. La preuve, c'est que Yéro est là alors qu'avant même notre différend, il ne participait pas à nos activités communautaires."

L'Adjoint au Maire de Sédiou, El Hadj Bouly Tamba, résume ainsi cette situation : "ces conflits seront toujours là. Mais il y a seulement quelques années, bien des conflits se terminaient par des drames car lorsque la victime ne trouvait pas solution équitable à son problème, elle se faisait justice elle-même. Nous avons connu dans cette vallée des morts d'hommes dont une productrice emportée par une attaque cardiaque à la vue de sa parcelle dévastée le matin même où elle était venue procéder à la récolte".

### **LL - 3 : Les Acteurs ayant Participé à la Dynamique Locale**

Londoo Looloo a brassé large pour impliquer toutes les catégories d'acteurs autour des deux protagonistes de la problématique que sont les Eleveurs et les Agriculteurs/trices.

En plus de ceux-ci, Londoo Looloo a réussi à mobiliser :

- les notabilités coutumières et religieuses des villages riverains des deux vallées,
- les Elus locaux de Sédhiou, Bambali et de Diendé,
- les jeunes des villages riverains des deux vallées,
- les femmes organisées dans les GPF
- les services techniques déconcentrés (Elevage et Agriculture),
- les Autorités administratives, notamment lors du lancement du projet.

### **LL - 4 : Le Résultat Principal**

Le cas de la productrice Diénaba Fofana de Badiandiang illustre parfaitement les changements induits par l'action de Londoo Looloo avec le soutien du PGP.

Diénaba Fofana est une rizicultrice qui, chaque année, est victime de dégâts causés par les bêtes en divagation. Mais en décembre 2011, à une période de soudure pour les rizicultrices, quand elle décide d'aller procéder à une 1<sup>ère</sup> récolte de quelques épis pour servir de la bouillie à ses enfants, elle trouve son champ entièrement dévasté, elle a été gagnée par toutes sortes d'idées.

Elle porta l'affaire devant la communauté villageoise mais s'y prit mollement car ce sont leurs vaches et leurs petits ruminants qui étaient indexés. De guerre lasse, elle se reconvertit à des activités de petit commerce, sans conviction car la production annuelle de riz est irremplaçable pour une mère de famille nombreuse.

Elle déclara alors partout qu'elle n'exploiterait plus sa parcelle avec sa sueur pour laisser aux bêtes se régaler de sa production en lieu et place de sa famille. Elle nous confie lors de notre passage qu'elle n'y croyait pas au fond : *"En réalité, j'étais dépitée devant tant d'injustices. Mais quand, quelques mois après, j'ai senti une nouvelle dynamique se faire jour dans le village, quand j'ai vu les gens de Londoo Looloo s'intéresser à nous autres pauvres rizicultrices, poser nos problèmes*

*devant des autorités, j'ai su que quelque chose allait changer car les autorités, les notables et les STD ne peuvent se concerter, prendre des engagements devant nous, pour une action feu de paille ! Le retour de Yéro au sein des instances villageoises m'a définitivement convaincue que les querelles allaient cesser dans la vallée".*

C'est ainsi que Diénaba a repris espoir et est revenue sur sa décision, non sans avoir sacrifié à la tradition locale pour effacer son "péché de parjure ». Mais, grâce au PGP, d'autres succès ont été enregistrés dans les vallées.

Le principal résultat engendré par la subvention de Londoo Looloo est donc l'instauration d'un dialogue social pour la prévention des conflits au sein des populations des vallées de Samirong et Bakoun.

## **LL - 5 : Les Autres Effets de l'Action de Londoo Looloo**

### ***Des Populations qui expriment haut leur reconnaissance***

Sur la route de Badiandiang, la mission est arrivée à un endroit qui surplombe la vallée avec une vue imprenable sur ce paysage fantastique. Le preneur de vues s'est mis à filmer alors qu'une productrice se hâtait avec ses enfants, pour on ne sait quelle destination. Alors, elle se mit à vociférer, à crier et à proférer des menaces accompagnées de gestes agressifs.

Le Consultant, qui accompagnait la mission, est alors descendu du véhicule pour aller lui présenter des excuses. Mais la productrice ne voulait rien entendre et, quand le nom de Londoo looloo a été prononcé, elle s'est ravisée sur-le-champ, a écouté les explications concernant ces images qui étaient destinées à alimenter un document sur la dynamique enclenchée par Londoo Looloo.

Alors, elle pria la mission de prendre les images qu'elle souhaitait, proposa même de faire venir les autres productrices occupées à aménager leurs parcelles.

Et, avant de poursuivre son chemin, elle eut ces mots : *"si nous sommes arrivées à produire plus de riz cette année, c'est grâce à ces gens [elle pointa du doigt le coordonnateur de Londoo looloo]. Notre vallée connaît maintenant plus de paix, moins de tensions et de tiraillements avec les Eleveurs. Nous nous entendons à merveille maintenant avec eux et les bergers. Quand leurs bêtes font des dégâts, nous savons qui [le CC] contacter et le règlement se fait sur place".*

## **Des Services techniques enfin déchargés des corvées d'évaluation des dégâts.**

Comme pour donner raison à la productrice, les inspecteurs départementaux de l'Élevage et de l'Agriculture attestent avoir participé à la dynamique de recherche de la stabilité dans les deux vallées et facilité l'adhésion des acteurs aux cadres locaux de concertation.

Selon M. Dansokho de l'Élevage *"le meilleur indicateur de la stabilité et de la paix retrouvées est à rechercher dans la cessation des plaintes atterrissantes à la gendarmerie. J'étais souvent commis avec mon collègue de l'Agriculture, à la période de maturation du riz de vallée entre novembre et janvier, pour des cas douloureux de conflits dont les productrices étaient victimes"*.

Plusieurs témoignages corroborent cette nouvelle distribution des rapports entre Agriculteurs/trices et Éleveurs.

## **Les principaux Responsables des Conflits Intègrent et Animent les Cadres de Concertation :**

- ✚ les grands éleveurs Ibrahima Sané et Yéro Diallo sont des membres actifs des cadres de concertations. Ces anciens pyromanes par qui arrivaient tous les malheurs ont ainsi initié des actions bénéfiques qui consistent à adopter le profil bas à chaque fois que leurs bêtes dévastent les champs ou les parcelles des agriculteurs/trices : ils sont les 1<sup>ers</sup> à informer les victimes ou à se rendre à leurs domiciles présenter leurs excuses, tout en reconnaissant d'emblée leurs responsabilités. Dans la très grande majorité des cas, celles-ci apprécient tellement ces nouveaux comportements

*M. Biaye, Responsable départemental de l'Agriculture : "Contrairement aux autres années, la brigade de gendarmerie de Sédhiou n'a pas commis une seule fois pour aller quantifier les dégâts causés par les animaux dans les deux vallées. J'en suis d'autant plus heureux que j'ai aidé à mettre en place les cadres de concertation locaux".*

qu'elles acceptent, sans bruit, les arrangements que propose le cadre de concertation. Car, la dynamique ayant été la plus inclusive possible, les membres de CC sont connus de tous les acteurs ; de sorte que les plus proches d'un cas de conflit sont vite appelés sur les lieux, avant même que les affaires n'arrivent chez le chef de village. Celui de Tambanaba

les compare à de nouveaux pompiers qui éteignent les feux dès qu'il se

déclare. Et il y va de son commentaire : "l'acceptation et la reconnaissance du CC comme mécanisme communautaire de prévention des conflits font bien mon affaire, car comme les Eleveurs et les Agriculteurs, je gagne du temps précieux à m'occuper de mes affaires, alors qu'avant, je le dépensais surtout à jouer la médiation".

### **Le PGP Redore le Blason des Mécanismes Traditionnels de Régulation**

- ✚ Ce projet nous a permis de revitaliser les mécanismes traditionnels de règlement des conflits. Nous avons calqué la composition du CC sur les anciens espaces de régulations sociales que l'absence de concertation avaient fini de tuer. Nous avons simplement intégré les femmes et les jeunes.
- ✚ L'approche de ce projet est séduisante : c'est ce qui m'a ramené dans cette communauté qui m'avait mis en quarantaine, ma famille et moi. Quand je suis venu à la 1<sup>ère</sup> réunion, les gens du village n'en revenaient pas car, même en temps normal, je n'assistais pas aux rencontres villages : je ne n'occupais que de mes vaches et de ma poche pour payer les dégâts causés par celles-ci.

#### **Badiandiang Salue les Mérites du Dialogue et de la Concertation**

*« Je m'appelle Yéro Diallo, éleveur ayant hérité cette profession de mon père qui l'a hérité de son père. Je me suis installé à Badiandiang après avoir burlingué un peu partout à la recherche de lieux de pâturages favorables au développement de mon bétail. Je suis marié et père de sept enfants. A Badiandiang, j'ai trouvé des populations accueillantes malgré les nombreuses incompréhensions qui se sont manifestées entre elles et nous, les éleveurs. Il y a eu tellement de réclamations, de plaintes et de fausses rumeurs que je me suis replié sur moi-même, me contentant à chaque fois que mon troupeau commet des dégâts de payer ce que réclame la victime. Il m'est arrivé de vivre des situations où j'étais seul contre tous. Mes champs ont été dévastés à leur tour, mes bergers humiliés.*

*Mais ce que je n'arrivais pas à oublier, c'est cette grave tension qui m'a opposé à Moustapha. La communauté villageoise a pris fait et cause pour lui, m'a littéralement banni, mes femmes, mes enfants, mes bergers et moi. C'était difficile à vivre mas grâce à Dieu nous avons pou supporter, jusqu'au jour où la Providence a amené ici les gens de Londoo Looloo.*

*C'est grâce à eux que les villageois et moi avons su que les tensions étaient inutiles et que le dialogue et la concertation pouvaient venir à bout de toutes les divergences.*

*Et quand j'ai informé berger et femmes de ma décision d'aller voir de plus près cette dynamique nouvelle dans le village, mes épouses m'ont avoué qu'elles étaient en train d'étudier comment me proposer cette idée car elles suivaient, elles aussi de loin, la reconfiguration des rapports entre les productrices et les éleveurs de petits ruminants, entre certains membres de cette communauté qui nous avaient banni et qu'elles sentaient une ère nouvelle s'installer dans la vallée et dans le village.*

*Car, le réflexe de la concertation au lieu de la confrontation gagnait progressivement tous les cas de tensions que la communauté connaissait. On a vu des familles dont des batailles d'enfants avaient cassé les liens se réconcilier, des cas de vols réglés à l'amiable sans arriver à la justice, etc.*

*Quand un de mes anciens adversaires m'a abordé pour que je vienne voir ce qui se passait, il a été surpris de me voir accéder à sa demande sans difficultés. Mais ce qui a le plus plu dans cette dynamique, c'est que Londoo Looloo a facilité le lancement du processus et nous a responsabilisés dans la gestion du process. C'est cette approche qui a changé la figure de la vallée où règne maintenant une entente qui se consolidera chaque jour ».*

## **LL - 6 : Comment Londoo Looloo y est-elle arrivée ?**

Les résultats appréciables auxquels est parvenue Londoo Looloo procèdent d'une démarche inclusive et 'responsabilisante' dont les principales étapes sont les suivantes :

- ❖ Étude du milieu en rapport étroit avec les populations, lors de la formulation du projet
- ❖ Validation avec les populations des vallées (seul Yéro refuse d'accompagner la dynamique)
- ❖ Séances d'animation et de sensibilisation des villages riverains des vallées
- ❖ Amplification du débat sur les conflits Eleveurs/Agriculteurs par le biais d'émissions radio

- ❖ Mise en place, sur initiative des populations et avec l'appui des STD et des CL, d'un Cadre de Concertation comprenant les chefs de villages et les leaders communautaires, avec intégration du « fansuj sariyaŋo »
- ❖ Suivi des activités du Cadre de Concertation



*La Vallée de Samirong ci-dessous. En haut, Diénaba Fofana (qui s'était retirée de la riziculture, suite à la dévastation de sa parcelle la veille de la récolte : grâce à la dynamique nouvelle enclenchée par Londo Loolo, elle est revenue sur sa décision.*



## II. ONG 7a

### *La Volonté d'en Finir avec les Conflits pour Vivre dans un Terroir de Paix et de Stabilité*

De tout temps, l'ONG 7a concentré ses interventions en priorité dans la CR de Coumbacara et le partenariat avec le PGP n'y a pas échappé. Menant des actions dans la sécurité alimentaire, l'encadrement des OF, les droits humains, le renforcement de la gouvernance locale, 7a dispose d'un ancrage certain dans cette CR du département de Kolda, frontalière avec la Guinée.



Carte n°3

### **7a - 1 : Le Problème Central à résoudre**

La communauté rurale de Coumbacara est située à 63 kms au sud est de Kolda commune. Elle est limitée au nord par les communautés rurales de Bagadadji, Dabo et Mampatim, à l'Est par le fleuve Thiayanga, à l'Ouest par la communauté rurale de Salikégné et l'arrondissement de Pakour, et au Sud par la République de Guinée Bissau.

Cette position géographique de zone frontalière avec un autre pays n'est pas sans conséquences sur les relations entre les communautés, sur la gestion et l'exploitation des ressources naturelles, sur la libre circulation des personnes et des biens.



Réputée comme l'une des zones les plus enclavées du département de Kolda, Coumbacara connaît des tensions liées à sa position mais aussi et surtout aux conflits récurrents liés au foncier, ou au parcours de bétail occasionnant des altercations entre éleveurs et agriculteurs, ou aux malentendus entre villages voisins, ou au vol de bétail.

C'est pour ces raisons que l'ONG 7a s'est investie, avec l'appui du PGP, dans la *Promotion de la stabilité sociale dans la CR de Coumbacara à travers le dialogue et la concertation*, avec un accent particulier sur le vol de bétail.

## **7a - 2 : les Manifestations du Problème Central Avant le Projet**

A discuter avec les populations de Coumbacara et leurs représentants, l'on comprend très vite que les 58 villages de cette CR ont tissé entre eux des relations tendues, et qu'à l'intérieur des villages, aussi, la cohésion sociale était mise à rude épreuve par des rapports heurtés.

Selon toujours les acteurs rencontrés, les grands cas de tensions étaient portés irrémédiablement à la police (des frontières) ou au « salli-balli », cette tablette mystique faite de bois mais "très lourde à porter, même par des bras vigoureux" et qui permet de retrouver les voleurs.

La Présidente des groupements de femmes, Oumou Baldé, se souvient des ravages du "salli-balli" : *L'identification d'un voleur par la tablette entraînait des rapports tendus entre les villages de la victime et de l'auteur du vol. Dans le village de Coutaniako, la dame nommée Salimata Baldé s'est réveillée un jour en constatant la disparition de son bélier qu'elle entretenait avec un soin particulier et qui, en conséquence, avait gagné du poids et de l'embonpoint. Cela lui fit tellement mal qu'elle fit appel, sous la pression de sa famille large, au marabout. Quand la tablette a désigné un coupable que tout le monde soupçonnait du reste, la famille du voleur présumé s'est révoltée et a sorti les machettes pour s'attaquer à la foule qui était venue en masse. Les rapports ont si négativement dégénéré que la famille a été obligée de quitter le village et le terroir".*

Thierno Oumar Mbaalo, Imam de Coudora, a fait état d'une autre situation plus grave où deux villages se sont affrontés à la suite d'une séance de 'salli-balli' consécutive au vol de trois têtes de bovins : la victime répondant au nom de Hamady Baldé a suivi les traces des voleurs et de sa chèvre jusqu'à retrouver l'auteur des faits. Mais, malgré tout, ce dernier refuse de porter la responsabilité, arguant que la chèvre s'est retrouvée chez lui par le fait du hasard. Il reçut également le soutien des populations de son village qui voulaient

éviter ainsi de se faire étiqueter de village-receleur ou de village repaire de voleurs. Alors, les habitants de Coudora dont est originaire la victime se sont rebellés et les deux parties ont sorti des machettes et des couteaux. Ils tenaient à tuer le voleur et toute autre personne qui le protégerait. Devant la gravité de la situation et la détermination de la foule qui tenait à tuer le voleur, les sages du village ont demandé à celui-ci de quitter illico presto la localité, non sans lui avoir fait payer 2 chèvres et 15.000F.

Dans d'autres localités, ce sont des fusils que les populations ont sortis pour régler les cas de vols de bétail.

Dans cette situation de jungle que les voleurs avaient imposée aux habitants, les mécanismes locaux de règlement des conflits ont sauté, personne n'y pensait plus, selon les acteurs rencontrés, la fréquence des tensions liées à ces forfaitures était régulière, mettant une pression telle sur les populations qu'elles refusaient d'accéder aux demandes de solutions à l'amiable, émanant même des autorités coutumières ou religieuses les plus respectées.

De l'avis des personnes rencontrées, les situations les plus pénibles provenaient des conflits entre villages, généralement très proches.

« Ce sont les conflits qui aboutissaient à des ruptures totales entre localités qui étaient les plus inquiétantes. Et cela entraînait des conséquences sociales difficiles à vivre : des cas de ruptures de fiançailles, voire de mariage, des amis qui séparent pour ne pas être victimes de la vindicte populaire ; nous avons vu même des proches parents ne pas aller à l'enterrement de leurs proches ! »

*Thierno Bourama Baldé, Imam de Coudoura se souvient : « la situation était déplorable. Entre nous, anciens des localités, nous étions rendus compte que cette situation avait fini par rendre inopérants les espaces traditionnels de gestion et de règlement des conflits ».*

Le secrétaire exécutif de l'ONG 7a résume bien la situation de la CR : « partout et à tous les niveaux ou échelons, existaient ou des conflits ouverts ou des sources de tensions que les bonnes volontés n'arrivaient malheureusement à contenir ».

### **7a - 3 : Les Acteurs ayant Participé à la Dynamique Locale**

L'action développée par l'ONG 7a dans le cadre du PGP a été mise en œuvre par des acteurs locaux, natifs de la CR essentiellement. Les seules autorités impliquées sont les conseillers ruraux, donc également des natifs de la CR.

Cette approche était destinée, comme le dit le chargé de programme, à mettre les populations devant leurs responsabilités car « *ici, on ne parle de la paix que quand on n'est pas impliqué dans une tension quelconque* ».

Aussi, l'action a-t-elle été conduite, dans les 58 villages dont les différentes composantes ont été la principale partie prenante, par :

- les notabilités coutumières
- les autorités religieuses,
- les Elus locaux, natifs de la CR
- les jeunes organisés dans les ASC,
- les femmes organisées dans les GPF
- les agents de l'ONG 7a natifs de la CR.

### **7a - 4 : Le Résultat Principal**

Nous empruntons les mots du chef de village de Saré Niyel, localité située à 5 kms, à l'ouest de Coumbacara :

*« Tous les types de conflits, tensions et malentendus pouvant avoir des conséquences sur la stabilité de la zone (notamment les cas de vols) n'aterrissent plus à la justice, car ils sont réglés par le Comité de Veille qui s'en autosaisit et agit directement avec ses démembrés locaux. »*

*On ne trouve pas dans la CR un seul village qui n'ait été informé et impliqué dans cette belle dynamique que nous avons toujours appelée de nos vœux les plus chers, même si le Comité de veille s'est particulièrement implanté dans les villages-centres. Ce sont les notabilités de chaque village qui ont présenté les représentants du comité de veille local aux autres membres de la communauté à qui il a été demandé de les utiliser à fond pour faire baisser les conflits que cette même communauté avait matérialisé dans la carte des conflits. Mais, au-delà, les membres sont tellement actifs qu'ils s'autosaisissent des vellétés de tensions qui surgissent dans leurs localités.*

A titre d'exemple, nous avons profité de ce focus-group pour évoquer la question des rencontres inter-villageoises de football qui occasionnent souvent des conflits entre jeunes et entre villages. Le responsable du Comité de veille de Babadinka qui se trouve être le directeur de l'école a sursis à son voyage à Kolda pour participer à la réunion qu'on doit organiser dans trois jours à cet effet ».

## **7a - 5 : Les Autres Effets de l'Action de l'ONG 7a**

L'ONG doit ses résultats à la mise en place du Comité de veille, avec une approche qui a tenu en compte les cas d'échecs passés en la matière. C'est l'un des premiers effets de l'action de "7a" qui a engendré les autres réalisations positives notées.

### **Un Mécanisme de Régulation Calqué sur les anciens et Accepté de Tous**

*En fait, le Comité de veille s'est révélé être plus un moyen qu'un effet de l'action de "7a". Mais il fait partie de ces résultats visibles pour les populations de la CR.*

Les acteurs qui ont vite senti l'intérêt du projet de l'ONG 7a ont jeté leur dévolu sur la Carte des conflits et le Comité de Veille chargé de prévenir, de résoudre les conflits ou tensions qui naissent dans chacun des 58 villages de la CR.

Copié sur les anciens espaces de régulation sociale qui ont été essoufflés par la récurrence des conflits, le Comité de veille est composé de natifs et natives des localités centres dans lesquels chaque hameau envoie son représentant. Leurs missions ont été répétées, rabâchées, reprises à chaque fois que l'occasion s'est présentée lors des nombreuses séances de sensibilisation organisées par "7a".

### **Forte Diminution des Cas de Vols de Bétail**

Même s'ils n'ont pas complètement cessé, les cas de vols de bétail enregistrés ont fortement baissé dans la CR. Il faut dire que le Comité de veille s'est donné les moyens de prévenir ces actes par un large partage d'information à l'intérieur des villages de la CR, axé notamment sur les moments favorables au vol de bétail, les comportements des propriétaires pour ne pas prêter le flanc aux voleurs.

Ce travail d'information a connu son prolongement en Guinée Bissau, notamment aux points de passage des voleurs. Mais le plus intéressant ici est que toutes les populations de la CR et leurs voisins de GB savent que chaque cas de vol sera traité par le Comité et que de fortes amendes sont taxées aux voleurs.

Quelques jours avant la mission, en effet, Fodé Mballo, conseiller rural, membre du Comité, nous a révélé le vol de neuf chèvres appartenant à une seule personne. Même la police, informée des faits, avait laissé les populations aller cueillir le malfaiteur. Mais, le frère de celui-ci qui est aussi membre du Comité a demandé que les membres de cet organe communautaire se réunissent chez le chef de village pour en discuter. Il en est ressorti que le Comité s'est saisi de l'affaire et a pu la régler auprès de la victime, sans que celle-ci aille en justice.

Et Fodé de Conclure : « seuls les cas de crime de sang nous dépassent, mais tous les autres cas de conflits trouvent solution localement ».

### **Appropriation communautaire au-delà des espérances de départ**

Comme indiqué plus haut, les populations ont vite compris ce que le Comité de veille pouvait leur apporter en termes de paix entre les familles et les villages, de moins d'inquiétudes ou d'anxiété pour les propriétaires de bovines, de caprins ou d'ovins.

Mais au-delà du bétail, les populations ont étendu les missions du Comité à tous les types de conflits possibles, qu'ils soient répertoriés ou non dans la carte des conflits.

Ainsi, les membres du Comité sont sollicités pour tout malentendu pouvant déboucher sur une situation de conflit.

Qu'il s'agisse de l'exploitation du bambou de GB, tensions liées aux matchs de football inter-villageois ou aux querelles entre familles, limites de terres de culture, délimitation du parcours de bétail, etc. il s'agit là d'une véritable appropriation

voulue, pensée et mise en œuvre par les populations, l'ONG 7a s'étant contentée de jouer l'accompagnateur, en fournissant, le cas échéant, les appuis méthodologiques émanant des membres du Comité.

Cependant, il faut noter que le conflit entre Sinthian Hima et Coudora reste entier. Au vu des nombreuses médiations entreprises et qui ont fait long feu, les

*Avant de venir rencontrer le Consultant chargé de la capitalisation, les membres du Comité de Thidelly avait trouvé une solution heureuse à un cas de dette non payée suite à une location de bœufs de traction. Pourtant, le plaignant n'a pas contacté le PCR qui réside dans ce village. Au contraire, il est allé directement prévenir le Comité qu'il allait porter l'affaire devant la justice.*

membres du Comité et l'ONG 7a se sont concertés sur ce cas précis et ont décidé d'attendre une période favorable pour tenter de le résoudre.

### ***Les Chefs de Villages se Réveillent et Entrent dans la Danse***

Justement, les chefs de villages mitoyens aux villages de Sinthian Héri et Coudora avaient tenté, mais en vain, une médiation pour résoudre un conflit né de l'exploitation des ressources naturelles communes (aire de baobabs, située entre les deux) aux deux localités et que les habitants de Coudora avaient cueillis sans avertir l'autre partie.



Une vive tension s'est alors déclarée depuis trois ans et, jusqu'à présent, les deux villages ne se fréquentent pas, même pour les événements malheureux.

Avec la mise en place du Comité et devant les résultats encourageants, les chefs de villages de la CR se sont organisés en groupe d'appui au Comité pour intervenir en cas de blocage. Pour l'heure, selon le chef de village de Coumbacara, ils se retrouvent souvent pour consolider les cas résolus par le Comité qui ajoute, tout en déplorant le manque de moyens de déplacement de leur regroupement : « On ne nous réfère plus les cas de conflits, ce sont. Même s'il se réunit souvent dans les maisons des chefs de villages, nous considérons que le Comité fait bien son travail et il est donc de notre devoir de pérenniser ce qu'ils réussissent. »

## **Réappropriation Intelligente des Compétences en Négociation et Résolution de Conflits**

Pour illustrer ce constat, revivons cet épisode vécu par Sambel Baldé, 62 ans, éleveur à Saré Sambel ; c'est un cas de succès qui mérite que l'on s'y attarde. Nous reproduisons textuellement ses mots :

*Je vous raconte ces faits en tant que membre du Comité pour notre zone mais je suis éleveur. Et comme beaucoup d'éleveurs de cette CR, hommes ou femmes, j'ai souvent été victime de vols de mes bovins mais j'ai été plus frappé par le dernier cas. En effet, il y a deux mois en arrière (mai 2013), j'ai eu un réveil brutal, un réveil que redoute tout propriétaire de bovins : la disparition de deux vaches et un taureau. Je passe sur le choc que cela m'a causé, ainsi qu'à ma famille.*

*Après avoir fait informer le Comité, j'ai suivi les traces des voleurs et des bêtes qui se sont engouffrés dans la forêt pour en ressortir vers les villages bissau-guinéens de Mafanko, Niantida et sambadiang. En cours de route, j'ai découvert que le bœuf avait été tué et vendu à Mafanko et, le boucher de cette localité qui est mon homonyme, m'a appuyé dans la recherche des malfaiteurs. A Niantida, j'ai retrouvé ma vache Sawadi. Quand je l'ai appelée par son nom, elle a meuglé de plaisir de me retrouver. Sur place, les notables avec qui je me suis entretenu ont fini par savoir que l'autre vache se trouvait à Sambadiang. Mes vaches ont été ainsi regroupées et les voleurs confondus.*

*C'est alors que, retrouvant mon habit de membre du Comité, j'ai dit à la population rassemblée que je n'étais pas venu me battre, pas même contre les voleurs mais que j'exigeais qu'ils reconduisent mes vaches jusqu'après le fleuve car seul je ne pourrai les faire traverser. A leur tour, ils me soufflèrent à l'oreille qu'ils me suppliaient de ne pas les présenter comme des voleurs quand on passerait par les villages de GB. Ce que j'acceptai sans difficulté, en tant que membre du Comité.*

*Devant ces propos non belliqueux, les voleurs ont juré de le faire et ont reconduit les vaches jusqu'au fleuve. Ainsi fut fait et au moment de notre séparation, ils m'ont juré que cette forfaiture serait la dernière qu'ils commentent car mon approche est différente de celle des autres victimes et que je leur avais fait une leçon morale qu'ils n'oublieront jamais.*

*En réalité, je n'ai fait qu'ajouter à mon expérience de la médiation traditionnelle ce que j'ai*

*appris dans le Comité : discrétion, correction dans le langage, respect des parties impliquées dans le conflit. Et j'ai compris aussi que certaines valeurs qui marchaient du temps de nos pères ne sont plus opératoires quand on est délesté de ses biens, comme le droit d'ainesse, le respect des anciens, etc.*

Dans la même veine, Molo Baldé, relais habitant Coutaniako et secrétaire général du grand Comité, témoigne de l'élargissement des champs de compétences du Comité à la demande ou non des populations : « par la force des choses et l'intérêt que notre Comité a suscité, nous nous occupons de tout maintenant. La semaine dernière, je suis allé à Bouborel chercher des poules pour des étrangers arrivés chez moi à l'improviste. Arrivé chez mon fournisseur habituel, j'ai trouvé une foule importante de villageois et me suis précipité pour aller aux nouvelles. C'est là que j'apprends qu'il s'agissait d'une femme qui avait été, par jalousie, été sévèrement bastonnée par son mari, à coups de barre de fer. L'épouse, ensanglantée, avait rejoint la maison paternelle et ses famille élargie était la venger, après avoir fait faire à la femme un certificat médical en bonne et forme. Alors, j'ai complètement publié les poules que j'étais venue chercher et ai revêtu mes habits de membres du Conseil.

Appliquant les principes de négociation et de résolution de conflit reçus lors de la formation dispensée par l'ONG Za, je suis parvenu à calmer le plus âgé de la famille de la femme, à lui faire accepter l'idée d'une entrevue rapide avec l'auteur des faits. Alors, ayant repris en main le certificat médical, j'ai demandé aux deux parties de m'écouter. J'ai expliqué la gravité de l'acte commis par le mari, en lui martelant que notre familiarité ne m'empêchait pas, en tant que médiateur membre du Comité, de lui dire la vérité. Je lui ai montré ensuite le certificat médical en lui expliquant les peines qu'il encourait pour avoir battu sa femme avec une barre de fer. Je lui ai cité de l'habitant du village de Thiara qui est toujours en prison pour le même motif, et je lui a demandé de présenter ses excuses, surtout que ses soupçons de légèreté n'étaient pas fondés. De même, j'ai expliqué aux frères de la femme qu'ils n'avaient pas le droit de se faire justice, d'autant qu'ils détenaient un certificat médical. Mes propos ont rassuré les deux parties et le mari a avoué avoir agi sous une crise de jalousie et qu'il était prêt à présenter ses excuses publiques à son épouse et à sa famille, à assurer les soins médicaux et, si la belle famille l'y autorisait, à la récupérer au plus vite pour qu'il puisse veiller lui-même sur ses soins. Rendez-vous fut pris le lendemain et, ayant eu le temps d'informer deux autres membres du Comté, nous sommes venus constater la réconciliation et recevoir les félicitations et les prières de la population. »



### *La Concertation étendue à la Gestion des Ressources Naturelles*

La principale pomme de discorde entre bissau-guinéens et populations de la CR de Coumbacara le long de la frontière s'est invitée dans les activités du Comité. Celui-ci a été obligé de trouver des solutions à l'exploitation des produits de la forêt, particulièrement du bambou.

L'accès au bambou dont on connaît les multiples usages en Casamance naturelle a été presque réglementé grâce au Comité qui a mis en place des outils écrits à la frontière pour que les usagers se conforment à la loi bissau-guinéenne. Et de l'aveu du secrétaire général du grand Comité, cette année, les populations de la CR ont pu se procurer légalement cette ressource sans que l'on note de tensions particulières comme les autres années. L'exploitation de la carte des conflits a été déterminante dans la mise en place de cet outil.

### **Les Enseignants S'invitent dans le Projet et Le Prolongent dans leurs Classes.**

Sans nul doute, la réaction des enseignants de la CR est significative des effets ressentis par les populations. Généralement en marge des activités des OSC qui ne s'occupent pas d'éducation, les maîtres des écoles élémentaires de la CR ont appris de la bouche de leurs élèves la confection de la carte des conflits, la mise en place de mécanismes de prévention et de règlement des conflits.

Non seulement ils ont intégré les Comités locaux mais, d'eux-mêmes, ont jugé utile d'introduire un module de prévention, de gestion et de règlement des conflits dans leurs écoles, à l'intention des élèves du primaire.

Le directeur de l'école de Saré Niyel, Torodo Baldé, explique : *"tout comme les populations, nous vivons ces situations de tensions tout au long de l'année dans nos classes et dans l'environnement de nos écoles. Avec les curricula, nous devons arriver à concevoir un module spécifique à la CR sur les conflits locaux, en reprenant, pour illustrer les thèmes, les acquis du projet et les nombreux cas de réussite qui ne manquent pas"*.

*On le voit, l'ONG 7a a été plus un catalyseur d'une dynamique longtemps voulue par les communautés qui se la sont facilement appropriée au point de lui trouver d'autres missions localement adaptées à leurs intérêts de paix et de coexistence pacifique aussi bien au Sénégal qu'en Guinée Bissau. Il s'agit bien d'une action conduite et gérée par et pour les populations de Coumbacara qui est en train de retrouver lentement mais sûrement la stabilité sociale et la paix des coeurs.*

## 7a - 6 : Comment l'ONG 7a y est-elle arrivée ?

Globalement, l'ONG-7a" a suivi les étapes suivantes :

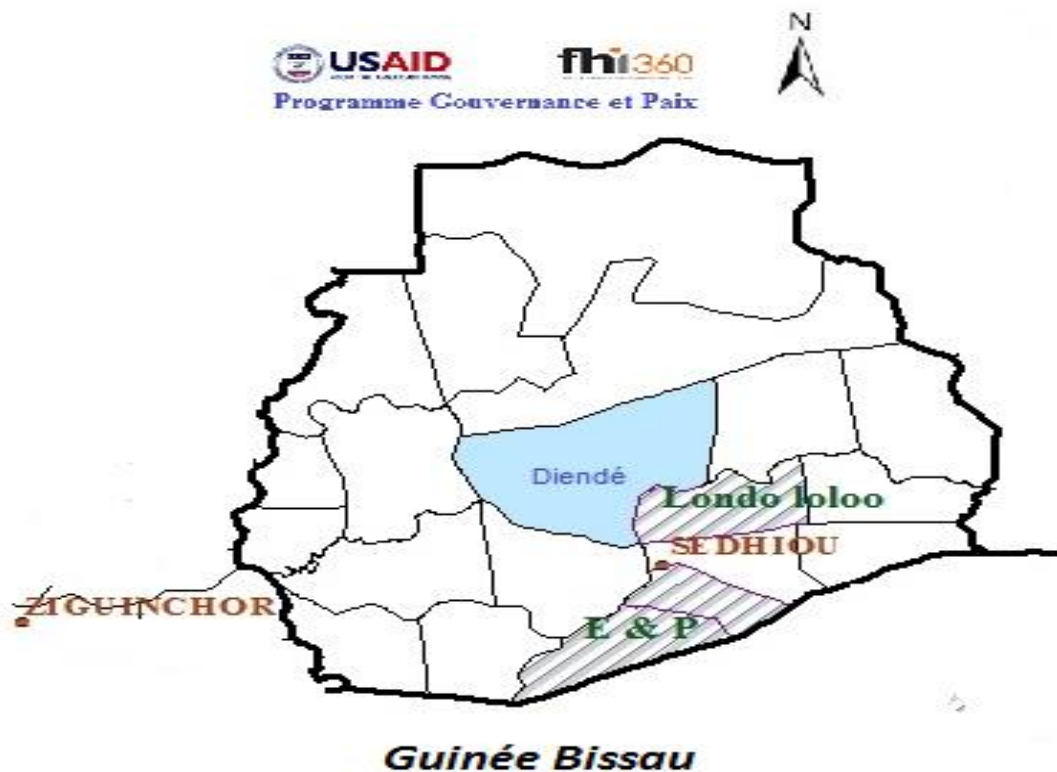
- ❖ Sensibilisation sur les enjeux du Projet au moment de sa formulation qui a inclus les chefs de village et les Elus locaux, en tant que représentants des populations ;
- ❖ Réunions villageoises de partage de l'information, à l'approbation du projet par le PGP. Ces séances ont permis de valider l'engagement des représentants des populations, en présence de celles-ci ;
- ❖ Accompagnement des populations à *la mise en place d'un Comité de veille central*, avec démembrements villageois composés de leaders. Ces derniers sont choisis lors d'assemblées villageoises participatives et inclusives. Les membres du Comité ont été ensuite formés aux techniques de négociation, de médiation et de résolution de conflits ;
- ❖ *Élaboration, validation et dissémination de la carte des conflits* dans la CR par les populations et les Elus, en présence des membres du Comité qui ont supervisé la validation des conflits identifiés localement ;
- ❖ *Organisation d'une caravane de la "Paix"* dans les villages centres longeant la frontière, avec utilisation d'un support musical de la culture locale connue et reconnue : *Ngaccen Hare* de l'artiste Bobo Baldé ;

Cette stratégie a été payante, dans la mesure où les populations de GB ont été informées de l'initiative venant du Sénégal. D'ailleurs, les villages guinéens les plus proches (à l'image de Saré Bakary) ont intégré le Comité ;

- ❖ Enfin, l'ONG 7a s'est attelée à *l'accompagnement de la Responsabilisation des comités de veille* avec l'onction des Elus locaux et des chefs de village, qui avait connu un début de réalisation avec la caravane. C'est ainsi que même les jeunes enfants de la CR connaissent, chacun dans sa localité, ceux qui sont "*chargés de ramener et de gérer la Paix*" dans la CR, pour reprendre le mot de la Présidente des femmes de Coumbacara.

Enfance et Paix a implanté sa subvention dans le Balantacounda, partie de la région de Sédhiou située sur la rive gauche du Fleuve Casamance, frontalière avec la Guinée Bissau, la région de Ziguinchor et la région de Kolda.

Zone à fortes potentialités économiques, elle est très enclavée, au point que le MCA a ciblé la reprise de l'axe reliant Ziguinchor à Kolda, la RN 6 devenue aujourd'hui quasiment impraticable.



Carte n°4

### **E&P - 1 : Le Problème Central à Résoudre**

La zone couverte par l'action d'E&P est vaste. Elle longe la frontière avec la Guinée Bissau et couvre les communautés rurales de Yarang, Djibanar, Samine Balante, les communes de Samine Escalé et de Tanaff. A ces localités sénégalaises, il faut ajouter les secteurs de Farim et de Bejen en GB.

La partie du Sénégal couverte par Enfance et Paix est connue pour son instabilité, les attaques armées fréquentes attribuées souvent à tort aux combattants mais commises fréquemment par des brigands coupeurs de route.

Rares sont les villages épargnés par les actes des malfaiteurs au point que les activités économiques se sont progressivement estompées, du fait du climat de peur qui avait fin de s'installer dans la conscience collective des habitants de la zone. Les éleveurs ont été les cibles préférées des bandes de malfaiteurs qui ont profité de la situation politico-militaire pour commettre leurs forfaits.

Convaincue que l'implication directe des autorités administratives, militaires et politiques des deux permettra d'instaurer plus de stabilité dans la zone, Enfance et Paix a choisi de travailler, sur appui financier du PGP, à une action de "soutien aux initiatives de stabilisation de la zone transfrontalière du Balantacounda entre le Sénégal et la Guinée Bissau".

## **E&P – 2 : les Manifestations du Problème Central Avant le Projet**

Plusieurs acteurs ont insisté sur le nombre effarant de bêtes volées en l'espace de quatre mois, juste avant le démarrage de l'action d'Enfance et Paix : là où les moins initiés parlent de plus de 1.000 bêtes, toutes espèces confondues, Ibrahima K. Dramé, membre du cadre de concertation transfrontalier, précise : « en l'espace de quatre (04) mois, j'ai été chargé par le CCT de recenser les bêtes volées et les propriétaires ont signalé 1.955 bêtes volées dans l'espace du Balantacounda ».

Les autorités militaires, administratives et politiques de la zone confirment ces données, comme le lieutenant commandant le camp militaire de Samine Escalé ou le Maire de la même commune.

Le chef de village de Yarang, Kounama Sadio ajoute : "le vol de bétail est un mal auquel nous sommes habitués et le plus grave c'est que les voleurs utilisent de plus en plus des armes à feu ». A la question de savoir d'où venaient ces voleurs, Sadio se fait hésitant : "ils viennent du côté de la frontière et retournent vers la frontière une fois leurs forfaits accomplis. Pour la plupart, nous savons que ce sont nos parents [au sens large du terme] et c'est pourquoi nous avons même peur d'en parler. Peut-on dénoncer un cousin direct ou le mari de sa sœur voire de sa propre fille ? »

Le constat du PCR de Yarang est encore plus douloureux : « Nous n'avons plus de troupeaux ici. La grande majorité de nos bêtes ont été volées. Notre CR est le théâtre du grand espace de vol de bétail de la zone. Le plus écœurant dans cette histoire, c'est que les propriétaires sénégalais qui arrivaient à retrouver leurs bœufs

*devaient encore payer jusqu'à 50.000 F la tête aux militaires de GB, sous forme de frais de déplacement »).*

Evidemment, les éleveurs ne se laissent pas dépouiller facilement de leurs biens. C'est pourquoi des tragédies sont survenues au cours de ces opérations de vols de bétail. Selon A. Massaly, chargé de la subvention du PGP à Enfance et Paix, *« l'on a noté l'utilisation d'armes de plus en plus sophistiquées au cours de ces opérations de brigandage et l'on a dénombré quatre cas de morts d'hommes : deux sénégalais et deux bissau-guinéens. »*

Ces attaques répétées ont amené les populations excédées à commettre des actes souvent irréfléchis, aux conséquences incalculables pour les deux états voisins : la fermeture des frontières. Le coordonnateur d'Enfance et Paix s'émeut : *« par deux fois, les populations ont barré les points de passage entre les deux pays. Ces décisions qui devaient émaner des états auraient pu avoir des conséquences encore plus graves pour cette partie de la région de Sédhiou voire pour nos deux pays. Mais quand les populations vont à ces extrêmes, c'est qu'elles sont excédées de voir leurs biens passer entre d'autres mains, contre leur gré ».*

M. Dramé du CCT explique que ces faits se passaient *« au nez et à la barbe des militaires des deux pays ».*

Mais surtout, ajoute-t-il, *« il existait ici des structures qui travaillaient à la pacification de cette bande de terre qui longe la frontière mais sans grand résultat. Certes, ils arrivaient à rendre certaines couches de la population sensibles aux cas de tensions qui existaient mais rarement nos voisins de GB - qui sont incontournables quand on veut mener une action durable - n'y ont été réellement impliqués ou associés (...) ».*

Le chef de village de la partie sénégalaise de Faradanto [localité traversée par la ligne de séparation des deux pays] rappelle que cette situation avait fini par être acceptée des populations comme la volonté divine : *« Les bruits des armes à feu faisaient partie de notre environnement quotidien. Et nous les attendons chaque jour, l'inconnue étant seulement de savoir à qui reviendrait le tour dans la spirale de la violence ».*

### **E&P - 3 : Les Acteurs ayant Participé à la Dynamique Locale**

Pour réaliser cette action qui tire les leçons des pratiques des OSC, projets et programmes œuvrant à la stabilisation du Balantacounda, Enfance et Paix a brassé large, en cherchant à mettre en avant les principaux décideurs et

autorités compétentes des deux côtés de la frontière, comme le montre le tableau ci-dessous qui résume les acteurs engagés dans la dynamique dans les deux pays :

Guinée Bissau	Sénégal
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fédération KAFOO de Dialyounda (ONG)</li> <li>– <b>Gouverneur</b> d’Oio</li> <li>– <b>Préfet et Député</b> de Bejen,</li> <li>– <b>5 chefs de villages</b> de la zone,</li> <li>– <b>Sous-préfets</b> de Barou, BESNA NABA, <b>Commissaire</b> de Djidadji</li> <li>– <b>Populations</b> des villages de la zone</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Gouverneur</b> de Sédhiou,</li> <li>– <b>Préfet</b> de Goudomp,</li> <li>– <b>Président du conseil régional</b> de Sédhiou, <b>Sous-préfets</b> de Djibanar et Simbandi Brassou,</li> <li>– <b>Maire</b> de la commune de Samine Escale,</li> <li>– <b>Président de l’association des PCR</b> de Goudomp,</li> <li>– <b>Président régional de l’association des PCR</b> de la région de Sédhiou,</li> <li>– <b>PCR</b> de Yarang,</li> <li>– <b>Commissaire de Police</b> de Tanaff,</li> <li>– Comité de vigilance local,</li> <li>– <b>Chefs de villages</b> de la zone transfrontalière,</li> <li>– Populations des villages de la zone</li> <li>– Comités de veille et d’alerte,</li> <li>– Comité des anciens lutteurs du Balantacounda,</li> <li>– AJTPD</li> </ul>

## **E&P - 4 : Le Résultat Principal**

### ***Un Mécanisme Original de Règlement des Conflits***

Généralement, les cadres de concertation mis en place par les OSC dans leurs zones d'intervention ne durent que le temps d'une rose avec la présence des programmes qui les accompagnent.

Dans le Balantacounda, déjà de par la composition du CCT, les populations ont senti souffler un vent nouveau car ce sont les autorités chez qui les cas de violences, de vols ou tensions étaient acheminés qui prennent sur eux l'engagement de se concerter et d'apporter une solution diligente aux difficultés qui se manifestent.

En choisissant de faire présider les destinées du CCT par les responsables administratifs et militaires des deux pays, Enfance et Paix a innové et rassuré toutes les parties en :

- facilitant le processus de mise en place
- appuyant la médiatisation par le biais des radios communautaires de GB et du Sénégal

Le CCT a donc été un moyen par lequel est arrivé le reste. Il a rapidement pris son autonomie et continue d'agir en toute indépendance.

Nul, plus que les acteurs-décideurs mis en avant par Enfance et Paix pour stabiliser la zone, ne saurait exprimer les changements notés dans le rapprochement entre les Autorités de la Guinée Bissau et du Sénégal.

Remarquons d'abord ce constat de Monsieur le Maire de Samine Escale, Mamadou Lamine Diatta qui porte sur ce qui hantait le sommeil des populations de la zone : *"les cas de vol depuis le démarrage du PGP ont fortement baissé ; c'est devenu aujourd'hui un sujet de conversation des populations alors qu'il y a quelques années, nul ne s'en émouvait tellement ils étaient récurrents. Il faut mettre cette réduction sur le compte du Cadre de Concertation Transfrontalier composé d'autorités sénégalaises et bissau-guinéennes, accepté et encouragé par les populations. Il n'y a pas longtemps, des bœufs retrouvés par les autorités par les militaires de GB ont été, sur invitation du Préfet de Bejen, restitués à leurs propriétaires sénégalais "*.

De l'autre côté de la frontière, le Commandant Sanou Cissé, du camp militaire de Bejen, corrobore ces propos du Maire, en se réjouissant de *"l'amélioration*

notoire des relations entre les autorités et les populations des deux pays. Avec la mise en place du CCT, nous nous comprenons mieux entre autorités et la confiance s'est tellement installée que nous avons conclu de nous informer mutuellement par le biais des téléphones portables. Par exemple, hier même [17 Juin 2013], les populations de Simbandi balante ont arrêté des camions bissau-guinéens chargés de noix de cajou. Quand nous en avons été informés, j'ai appelé mes supérieurs qui sont entrés en contact avec leurs homologues sénégalais. Après avoir cerné ensemble le problème, des démarches administratives ont été suggérées aux camionneurs bissau-guinéen qui les a effectuées auprès des autorités sénégalaises et le problème a trouvé ainsi solution."

## **E&P - 5 : Les Autres Effets de l'Action d'Enfance et Paix**

### **Reprise des Activités Economiques dans Toute la Zone**

Si les commerçants et les populations avaient commencé à fuir les marchés hebdomadaires de la zone, force est de constater aujourd'hui que l'activité économique reprend petit à petit ses droits, notamment au grand marché hebdomadaire de Yarang.

Dans les communes de Samine Escale et de Tanaff, les Elus et les populations ont fait le même constat d'une recrudescence des échanges commerciaux entre zones sénégalaises mais aussi entre localités sénégalaises et bissau-guinéennes. Le chef de village de Faradianto explique que « ceux qui reviennent des marchés hebdomadaires ne subissent plus d'attaques. Car les voleurs bissau-guinéens arrêtés en GB sont simplement envoyés en prison par les autorités militaires ».

*Pour compléter les indicateurs de cette reprise des activités économiques, les Jeunes de Samine Escale et de Yarang estiment que les foirails recommencent à accueillir des bêtes, « ceux qui voulaient des petits ruminants étant obligés d'aller au foirail de Saré Yoba Diéga, à plus de 50 kms.*

De son côté, le PCR de Yarang, visiblement soulagé et cachant mal sa satisfaction, nous a lancé ce défi : « Vous voulez un indicateur de cette reprise économique ? Mettez en doute mes propos et venez ici le mercredi, jour du marché hebdomadaire ; alors vous vous rendrez compte que la nouvelle du changement du climat sécuritaire a fini de se propager dans les régions de Kolda, Sédhiou et Ziguinchor. Malgré son état défectueux, la route ne devient passante que le jour du marché hebdomadaire ».



## **Les Autorités Locales des Deux Pays s'impliquent**

Au début du Projet, les autorités ne croyaient pas trop à l'efficacité de la démarche d'Enfance et Paix. Certaines doutaient même de la pertinence du CCT tel qu'il avait été imaginé par les acteurs. Mais après les 1<sup>ères</sup> tentatives de résolution des difficultés, les Autorités des deux pays se sont rendus compte qu'elles disposaient un « puissant » outil d'installation de la paix, dans les domaines qui relèvent de leurs compétences.

Elles sensibilisent les populations de part et d'autre, se déplaçant pour apporter solution à des velléités de tensions, et surtout, en se montrant ensemble dès que l'occasion se présentait, notamment à l'occasion des nombreuses restitutions de bêtes volées ou retrouvées.

Le Maire de Samine, membre du CCT, a magnifié cette approche que les Autorités militaires et administratives ont initiée d'elles-mêmes, sur le feu de l'action : *« La nouvelle dynamique instaurée ici le long de la frontière est une première dans les actions de recherche de la paix en Casamance. Moins de deux mois après la mise en place du CCT, nous nous sommes donnés les moyens intellectuels et procéduriers de fonctionner pour l'intérêt de la sous-région et des populations qui sont restées ici pendant les années difficiles car elles n'avaient où aller.*

*C'est cette fibre d'attachement aux populations et à nos terroirs qui nous a fait faire des choses merveilleuses. Avant, aucune autorité sénégalaise ne se permettrait d'appeler ou d'aller vers son homologue de Guinée Bissau, et vice versa. Mais aujourd'hui, les relations sont devenues tellement fluides qu'un simple coup de téléphone permet de décanter des situations qui, auparavant, dégénéraient facilement.*

*Seuls la concertation et le dialogue pouvaient nous amener à ce résultat, que les populations ont salué : pour preuve, la forte mobilisation qui a marqué les cérémonies bipartites de restitution de bétail, que ce soit à Ghoré et Bejen en GB, ou à Mpac, Samine, Safan au Sénégal. A chaque fois, les populations, qui n'en croyaient pas leurs oreilles, se déplaçaient pour vivre en direct ces événements que personne n'attendait. Actuellement, les voleurs ont compris le contexte qui prévaut actuellement que c'est peine perdue que de tenter leur sport favori : les autorités de GB sont intraitables et le CCT a ses antennes dans toutes les localités : tout mouvement suspect est vite dénoncé auprès des autorités qui prennent l'affaire en main ».*

## **Disponibilité et Diligence dans le Traitement des Sources de Tensions : la Prévention au Cœur de la Mission du CCT**

Selon le Maire de Samine, l'élément qui a propulsé le CCT reste, sans doute, « la cérémonie de restitution des six bœufs volés à Ghoré, en présence des autorités civiles et militaires des deux pays. Les échanges de contacts téléphoniques ont définitivement installé la confiance et la volonté de collaborer à la pacification de la zone ».



*Mamadou Lamine Diatta, Maire de Samine Escalé et Président du CCT*

Quelques jours après, les populations, avec l'appui du comté de surveillance, ont commencé à aller rechercher leurs bêtes volées en GB avec le soutien des autorités de ce pays. Ibrahima K. Dramé du CCT met cette ouverture des bissau-guinéens sur le compte de la « confiance installée et de la commune volonté de stabiliser la zone ».

### **L'expertise d'Enfance et Paix Demandée à la ... Frontière avec la Mauritanie**

C'est un cas rare qui mérite d'être signalé. L'ancien gouverneur de Sédhiou qui a présidé le lancement du projet et qui a eu le temps de voir les choses avancer, a été affecté à Matam, région qui partage toute sa frontière nord avec la Mauritanie.

Quand il a rejoint son poste d'affectation, il a trouvé sur place la question des cas de vols de bétail transfrontaliers. Il n'est pas allé chercher loin : il a simplement appelé le Président d'Enfance et Paix pour lui demander d'élargir la

zone d'intervention à Matam pour que l'ONG vienne apporter son expertise pour la lutte contre les vols transfrontaliers. Enfance & Paix porte cette sollicitation comme indicateur de réussite dans le Balantacounda ; à juste raison.

### **E&P - 6 : Comment Enfance et Paix y est-elle arrivée ?**

Enfance et Paix a été inspirée dans sa démarche, en explorant des pistes nouvelles dans sa quête d'efficacité.

De manière schématique, Enfance et Paix est passée par les étapes suivantes :

- ❖ Validation de la thématique en rapport avec les autorités d'abord et les populations ensuite. Cette prudence s'explique par le caractère sensible de la zone et de la thématique. Car, les systèmes de gouvernance en GB et au Sénégal sont différents. Dans le 1<sup>er</sup> pays, la décentralisation n'est pas encore de mise alors que dans le second, elle avance à grands pas. L'accord de principe obtenu, Enfance et Paix a informé les leaders locaux des villages des deux pays, qui ont donné leur accord.
- ❖ Identification d'une personne ressource, acceptée et parlant les langues du milieu pour manager le projet. Ce préalable était nécessaire pour faciliter l'interaction avec les populations et les autorités des deux pays.
- ❖ Alors seulement, le partage des grandes lignes et des enjeux de l'Action a été réalisé, en présence du Gouverneur de Sédhiou, les STD et les autorités militaires des deux pays; avec une forte médiatisation par les radios locales qui, justement, étaient impliquées dans le PGP par le biais de l'Institut Panos.
- ❖ Mise en avant des préoccupations des populations de Guinée Bissau, grâce à des relais identifiés en GB comme pouvant assurer la diffusion de l'information et le recueil de certaines informations sensibles
- ❖ Création du CCT paritaire dans lequel les bissau-guinéens ne se sont pas sentis marginalisés. Ce comité a même initié des réunions tournantes qui ont consacré sa crédibilité et son ancrage.
- ❖ Utilisation, de manière transversale, des RC et des TIC pour amplifier les informations, notamment celles qui consacrent l'entente et la collaboration franche et sincère des autorités des deux pays

La Vallée dite du Sofaniama Djimara est le seul cours d'eau qui traverse de long en large les CR de Kéréwane et de Niaming, ainsi que les communes de Pata et de Médina Yéro Foula. Elle prend sa source en Gambie, créant un lien entre les Eleveurs de ce pays et leurs homologues sénégalais



Carte n° 5

### **Pell - 1 : Le Problème Central à Résoudre**

Grâce à l'ONG FODDE qui est l'une des premières OSC à intervenir, la zone a bénéficié de la construction de quatre digues de retenue d'eau sur la Vallée Sofaniama, notamment à Ngoudourou, Ngayéne, Diakhaly et Diyabougou, afin de contribuer à la sécurité alimentaire de la zone.

Le fleuve et la Vallée représentent une ressource en eau indispensable pour développer et maintenir les productions de riz, de fruits et légumes, de poissons, et de céréales (mil, sorgho et maïs). Les éleveurs et les exploitants forestiers bénéficient des ressources de la vallée.

La dernière revitalisation de la Vallée et la déforestation qu'a connue cette partie nord de la région de Kolda ont poussé les populations généralement

agricultrices à chercher des espaces de production le long de la Vallée qui est également un point de chute des éleveurs transhumants autochtones et Gambiens. Cette "ruée vers l'or" de la Vallée n'est pas sans conséquences sur les relations humaines et sur les intérêts divergents des différents acteurs. Car ici, "l'exploitation du moindre mètre carré peut rapporter gros", comme l'affirme ce briquetier de Médina Yéro Foula que nous avons rencontré à la recherche d'espace pour son activité.

En tant qu'unique OSC intervenant dans plus des deux tiers du département de MYF, la Fédération Pellital, forte de ses 1.059 membres dont 42% de femmes répartis dans 13 localités centres, se devait de porter des initiatives de prévention de conflits par anticipation. Aussi, Pellital a-t-elle profité de l'opportunité qu'offrait le PGP pour proposer une action fortement demandée par ses adhérents producteurs et le reste des populations de cette zone : la « **Gestion durable et concertée de la Vallée du Sofaniama** ».

## **Pell - 2 : les Manifestations du Problème Central Avant le Projet**

La Vallée du Sofaniama traverse les nouvelles terres du sud colonisés par les paysans du Bassin arachidier du Sénégal venus à la recherche de fertiles à, la suite de la dégradation des sols de leurs terroirs.

L'installation de villages entiers dans la forêt classée de Pata et dans les forêts communautaires a ajouté à la pression anthropique sur l'environnement de cette partie du Sénégal et créé de nouvelles sources de tensions liées à l'occupation des sols et à l'accès aux ressources.

Les évènements de Saré Alette, qui s'étaient soldés par mort d'homme, restent encore présents à l'esprit de bon nombre des habitants de cette zone. Un acteur important de cette page malheureuse de l'histoire du Fouladou, Seth Mbaye, 63 ans, raconte : « *Moi, je suis né dans cette partie du Fouladou. Nous faisons partie des premiers arrivants venus du Saloum. Mon père a fondé le village de Hamdallaye Samba Mbaye. Au fil des années, d'autres compatriotes du Saloum sont venus s'installer et, à un moment donné, pratiquement toutes les terres avaient été occupées. Alors, en 1994, un de mes cousins dont la famille s'était considérablement agrandie, a voulu défricher de nouvelles terres vers Saré Alette ; ce que les habitants du village ont systématiquement refusé. Mon cousin disposait d'une délibération de l'ancien Conseil rural en bonne et due forme ; seulement, la délibération portait sur ~~lui avait affecté~~ des terres exploitées par les habitants de Saré Alette. Il s'est ensuivi des échanges de propos amers, puis des injures, puis des*

querelles dont la dernière a dégénéré et mon cousin a utilisé son arme à feu pour abattre l'un des villageois. Bien sûr, l'affaire a atterri à la justice et, localement, elle a pris les allures d'une guerre entre Peuls et Wolofs. C'est grâce à l'ONG FODDE et à l'administration déconcentrée de l'époque que les choses se sont tassées. Mais, bien que les faits remontent à presque 20 ans en arrière, les séquelles sont encore vivaces de nos jours ».

Quelques années plus tard, quand la Vallée a repris vie grâce aux mini-barrages installés par l'ONG FODDE, les conseillers municipaux de Pata dont le Maire, les populations de Soudouwély, de Sinthou Coutou, de Saré Délo ont révélé pas moins de 10 cas de conflits liés à l'accès et au contrôle des terres longeant le Sofaniama, entre 1994 et 2010. Nous avons recueilli les témoignages des usagers de la Vallée qui avaient été au cœur de ces conflits.

M. Aliou Badara Baldé, Maire de Pata : « le retour de l'eau en permanence dans le Sofaniama, toute l'année, a aiguisé des appétits énormes qui n'ont pas épargné la stabilité et la quiétude des habitants de la zone voire d'une même localité ; le cas de Soudouwély est illustratif de cette ruée vers les terres. Le plus petit lopin de terre était source de conflit. Quand le GPF de Soudouwély a obtenu du Conseil rural une délibération leur affectant huit (08) hectares de terres, certaines familles de cette même localité se sont scandalisées, affirmant que ces terres appartenaient à leurs pères et grands pères, même si elles ne les avaient pas encore mises en valeur.

Les femmes s'en sont tenues à leur acte administratif fourni par le conseil rural et l'affaire a été mise en veilleuse quand les familles qui s'estimaient victimes ont commencé à sortir des armes à feu et des armes blanches, menaçant de mort toute femme qui oserait entrer dans le périmètre.

L'actuelle commune de Pata, ancien chef-lieu de l'ancienne CR du même nom, a connu un cas similaire, avec la délimitation du périmètre bananier. Là aussi, les propriétaires coutumiers ont refusé de céder les terres aux exploitants agricoles, du fait de la proximité avec la berge de la Vallée.

Mais le plus souvent, les femmes étaient les principales victimes des violences et des injustices liées à l'accès aux ressources de la Vallée

Ainsi, Hadja Fatou Diao, Présidente de GPF, a relaté sa mésaventure avec un habitant de Diyabougou avec qui elle partageait certaines terres : « de tout temps, ma belle-famille a exploité les terres de la Vallée situées non loin de notre village. Mais d'autres usagers y disposaient également de terres. Au moment d'aménager nos parcelles en 2006, quelle ne fut ma surprise de voir que cette

*famille de Diyabougou avait largement empiété les limites de nos parcelles mitoyennes ? Alors, j'ai informé mon mari qui a convoqué le chef de ménage en question chez le chef de village. Là, il a proféré des menaces, couvert mon mari et moi d'injures et a refusé de se conformer aux limites où nous nous étions toujours tenues. Alors, nous leur avons fait savoir que l'affaire allait donc être portée devant la justice. Les sages de Diyabougou ont convoqué les adultes de cette famille pour leur dire qu'ils encouraient des sanctions et que beaucoup de gens de la zone pouvaient témoigner que j'étais dans mon bon droit. Mes adversaires du moment mirent ainsi de l'eau dans leur vin et envoyèrent une délégation demander pardon à mon mari et à moi-même ».*

Ces situations de tensions étaient tellement récurrentes que l'ancien préfet du département, actuellement affecté à Kanel, était sceptique à la tenue d'un CDD dont les participants sont les usagers de la Vallée. Aly Fall Baldé, le chargé de la subvention du PGP, se souvient : « M. le préfet a exprimé toute sa surprise de nous entendre dire que nous envisagions de mettre les usagers autour d'une table pour que soit discutée de manière inclusive la gestion des ressources de la Vallée. Il nous a demandé de faire comme les autres intervenants : parler séparément aux usagers et chercher un acte administratif qui sanctionne les décisions prises. Ce que nous avons décliné poliment, surtout que le chef du CADL de Niaming qui est un sérieux avait expliqué que cette approche constituerait une rupture et porterait plus de fruits que les actions antérieures. Après avoir expliqué qu'il ne pouvait faire venir l'armée pour assurer la sécurité du CDD, le Préfet a donné son feu vert. A la fin du CDD, il a approché le président de Pellital pour lui faire la réflexion suivante : avec vous, je viens de comprendre qu'il n'y a pas de conflit sans solution mais que l'intervenant peut ne pas utiliser la bonne approche. Je vous félicite d'avoir conduit cette rencontre sans que même un mot déplacé ne soit prononcé. »

Ces différents témoignages montrent bien la pertinence de la thématique choisie par Pellital dans le cadre du PGP. En trouvant des mesures d'atténuation des tensions et des conflits dans la zone, la Fédération Pellital installe ses membres dans un climat de stabilité propice à la production par l'exploitation apaisée des ressources du Sofaniama.

### **Pell - 3 : Les Acteurs ayant Participé à la Dynamique Locale**

Parce que l'action sur la gestion de la Vallée est un axe important de leur dernier plan stratégique, on peut dire que le Projet a été conduit par Pellital et pour Pellital. Aussi, tous les types d'acteurs autour de la Vallée et au-delà, s'y sont engagés ou ont été mobilisés par Pellital.

Ce sont principalement :

- ✚ les Autorités locales (PCR et Maire),
- ✚ les Conseillers ruraux de Kéréwane et de Niaming,
- ✚ les Autorités Administratives (Préfet de MYF et sous-préfet de Niaming)
- ✚ les Usagers de la Vallée (Productrices de riz, Briquetiers, Agriculteurs, Eleveurs, Pêcheurs, Exploitants des produits de la forêt)
- ✚ les STD, principalement le chef du CADL de Niaming, en tant que Personne-ressource pour la paix,
- ✚ les Chefs des Villages riverains de la Vallée,
- ✚ l'équipe de projet de Pellital

#### **Pell - 4 : Le Résultat Principal**

Le sous-préfet de Niaming a participé aux activités de démarrage du projet et au cours de notre entretien, a déploré que Pellital ne l'ait pas associé jusqu'au bout.

C'est à cette autorité dont l'objectivité ne fait pas de doute que nous empruntons ce témoignage qui décrit les changements apportés par le projet dans la zone : *« Cette Vallée fait l'objet de convoitises de la part de différents usagers aux intérêts divergents : pêcheurs, agriculteurs, éleveurs, briquetiers, etc. Je sais que l'objectif était de diminuer voire éradiquer les conflits autour de la Vallée car les grands conflits viennent des petits conflits. Même si je regrette fortement de n'avoir pas été suffisamment associé au processus du PAO de la Vallée car cet important outil me permet, en tant qu'autorité de l'arrondissement qui est traversé de part et d'autre par le Sofaniama, de mieux gérer les conflits à mon niveau. Mais je dois avouer que depuis 2012, pas un seul cas de conflit ne m'a été signalé ni soumis. Au contraire, les demandes de terres affluent, venant de populations qui évitaient la vallée pour se mettre à l'abri des conflits comme celles du village de Maka Abdoul Sall.*

*Quand je leur ai demandé pourquoi ils voulaient obtenir des terres pour le maraichage, ils m'ont répondu : "parce que maintenant, il n'y a plus possibilité de conflits : les gens se concertent, se parlent et s'entendent. Chacun connaît son rôle*



et dispose de recours pour avoir la bonne information sur l'accès et la mise en valeur des terres de la Vallée." »).

## **Pell - 5 : Les Autres Effets de l'Action de Pellital**

En plus du Préfet, nous avons aussi recueilli auprès des populations et des usagers d'autres témoignages montrant l'évolution des mentalités vers la culture du dialogue pour l'exploitation concertée des ressources de la Vallée.

### ***Eteindre les Tensions dans l'Œuf Avant qu'elles se Transforment en Conflits***

L'une des premières demandes des populations, quand elles ont compris les enjeux du projet, a porté sur la mise en place d'espaces d'échanges sur les malentendus et différends qui ne manqueront de surgir.

Pellital a alors facilité la mise en place de cadres de concertation locaux dans les principaux villages polarisants riverains de la Vallée, en laissant les usagers réels ou potentiels, conduire les processus locaux.

Le Chef de village de Missirah, Ousmane Kairé, a magnifié cet intrant important imposé par les populations : « Nous avons tous perçu très vite ce que la dynamique portée par Pellital, pouvait apporter aux populations qui vivent autour de la Vallée. C'est pourquoi nous avons voulu une garantie devant le Préfet et nos PCR : instituer un cadre de dialogue pour la prévention des conflits dans chaque gros village. Lors de leur mise en place, les PCR étaient présents ou se sont fait représenter par leurs adjoints.

Et la radio Sofaniama FM a été d'un grand apport car elle a fait disséminer les missions et les noms des membres des cadres jusque dans les parties les plus reculées de notre département et en Gambie voisine. Parmi les missions données aux cadres, nous retenons surtout celle de pouvoir régler au plus vite tous les cas de malentendus ou de divergences profondes entre usagers, avec la présence des chefs de villages et des conseillers de la localité.

Nous voulons ainsi tuer les vellétés de conflits avant qu'ils deviennent des cas de conflits ingérables.

Ainsi quand les briquetiers, sentant que nous sommes dans l'ère de la concertation, se sont organisés et ont posé leurs doléances, des espaces spéciaux leur ont été aménagés aux abords de chaque village mais sans préjudice des limites des parcelles de culture »).

### **Les Sollicitations des Autorités Changent de Contenus**

Tout comme le sous-préfet de Niaming, les exécutifs locaux (Maires ou PCR), les réclamations liées aux mésententes dans l'occupation des berges de la Vallée ont fortement diminué.

Les cadres de concertations les ont remplacés en tant que réceptacle de la colère des populations.

Le PCR de Niaming le dit clairement : *"en responsabilisant les cadres de concertation locaux, nous avons gagné du temps à nous occuper d'autres questions de développement plus pressantes pour les populations. Il ne se passait de jours sans que nous soyons sollicités pour régler des différends liés à cette vallée. Et l'originalité de ce mécanisme, c'est que les membres nous informent de chaque cas réglé ; ce qui nous permet de coller, au quotidien, aux problèmes vécus par les populations »*.

### **Un PAO de la Vallée Non Ecrit mais Connu et Respecté des Usagers et des Populations**

Devant la faiblesse des moyens financiers, Pellital a concevoir, verbalement par les usagers, cet outil de pilotage de l'occupation et de l'exploitation de la Vallée que le sous-préfet regrettait de ne pas avoir suivi.

Ce sont des règles et des comportements, tacitement définis par les usagers et que chaque acteur respecte ou se fait rappeler le cas échéant. Le partage de ces règles a été disséminé lors des rencontres villageoises et par la RC Sofaniama.

Le Maire de Pata s'en félicite : *" Cette année, ce sont les éleveurs qui ont appelé à la Radio pour rappeler aux cadres de concertations que le tracé des parcours de bétail se faisait attendre et qu'ils voulaient transhumer vers la Vallée. Nous vaignons plus pour les briquetiers mais avec l'appui des collectivités, chaque groupe de briquetiers a reçu son espace de fabrication, défini consensuellement avec les usagers. Notre grand défi sera de rendre concret et administrativement légal ce Plan d'occupation"*.

Le chargé de programme de Pellital regrette *"la difficulté d'organiser les pêcheurs pour un respect effectif des règles établies. Cela est d'autant plus difficile qu'ils travaillent de nuit et que 85 % d'entre eux sont des Maliens"*.

### **Un Usager Se Propose de Financer les Rencontres de Concertation**

Devant les difficultés liées à la mobilisation des populations, le coordonnateur de Pellital a failli tomber des nues quand, en pleine réunion de concertation sur les stratégies de faire venir les pêcheurs dans le Cadre zonal, Oumar Kâla, jeune éleveur à la tête des plus grands troupeaux de la zone, s'est "engagé à financer, avec [ses] fonds personnels, les réunions de concertation dans sa zone.

*La nouvelle a fait le tour de la Vallée, et elle a marqué un tournant dans la vie du Projet car elle a permis de prouver à ceux qui hésitaient encore que la dynamique était enclenchée pour de bon. Dans mon expérience d'animateur et de gérant de dynamiques paysannes, c'était la 1<sup>ère</sup> fois que pareille preuve d'engagement et de reconnaissance d'un projet de développement se manifestait avec autant de bonheur".*

Lors des émissions radios qui ont suivi, le défi du jeune éleveur était au centre des appels téléphoniques des auditeurs. Interrogé par nos soins, Oumar avouera avec humilité : "Ce projet n'est venu que pour nous les éleveurs. Nous ne serons plus indexés et marginalisés, comme des dévastateurs de la forêt et des champs."

### **Les Populations Mettent la Main à la Poche pour Réfectionner un Pont défectueux**

L'effet le plus révélateur de la nouvelle dynamique enclenchée et du changement de mentalités des populations riveraines de la Vallée est à trouver certainement dans la belle action initiée par les populations polarisées par les villages centres de Saré Délo et Saré Yéro Bouka.

En effet, selon Ibrahima Baldé, conseiller rural et surveillant local des Eaux et Forêts, Oumar Kâla, éleveur, "en remarquant que ce projet est venu pour les sortir des tensions et des conflits, les populations ont posé, pour la 1<sup>ère</sup> fois, l'idée de réfectionner le pont. Généralement, on s'adressait à l'Etat, aux collectivités ou aux ONG pour ce genre d'initiatives.

*Mais, en réunion, les leaders des 05 villages que le pont reliait à l'extérieur, sont tombés d'accord pour une contribution des habitants afin de refaire cette infrastructure qui menaçait de s'effondrer et de bloquer la mobilité et les échanges entre les deux rives du Fleuve.*

*Les plus nantis ont plus contribué que les moins nantis et c'est une fierté de notre terroir. Je suis sûr que l'idée va faire des émules et que les autres ponts construits le long de la Vallée et qui datent d'avant 2000 seront entièrement refaits par les populations sans aide extérieure".*

### **Une Productrice Cède une Partie de sa Rizière à la Collectivité**

Le Conseil municipal de Pata a bénéficié d'un financement d'un vaste programme espagnol via l'ONG FODDE pour compléter les infrastructures de formation d'application du Centre de Formation aux Métiers Agricoles, dans son module de pisciculture.

Devant la difficulté d'obtenir un lieu surplombant la berge du Sofaniama, un appel a été lancé par la, voie des ondes pour expliquer aux usagers l'urgence de disposer de ce bout de terres, sous peine de voir l'infrastructure passer à d'autres collectivités. Parmi les réponses favorables, on note celle de Hadja Fatou Diao de Sinthiou Coutou : *"quand j'ai appris que notre Conseil municipal recherchait une parcelle au bord de la Vallée, je me suis entretenu avec les membres de ma famille. Ayant participé aux activités du cadre de concertation local dont mon mari est membre, j'ai suggéré de proposer une partie de ma parcelle au Conseil ; ce que mon mari a particulièrement apprécié. Vu que l'infrastructure est d'utilité communautaire, j'ai décidé de montrer la voie aux autres usagers de la Vallée le chemin de la solidarité et de l'attachement à l'intérêt collectif "*.

Ce geste a été largement médiatisé à la radio locale et la productrice hadja reçoit souvent les félicitations de ses concitoyens, retour moral dont elle se suffit".

### **L'Engagement et la Détermination des Usagers s'Accommodent des Valeurs Transversales : Respect de l'Environnement, Equité de Genre, etc.**

Les femmes font partie des bénéficiaires de cette action de Pellital. Sans coup férir, elles ont été recensées comme usagères sédentaires et, à travers les GPF comme l'Association des Femmes Rizicultrices, se sont frayées un chemin, en bousculant les idées reçues sur les rapports homme/femme, en se faisant accepter dans les cadres de concertation locaux.

La Présidente Kadiatou Baldé de Ngoudourou, peu fière de la nouvelle visibilité des femmes dans la dynamique de la gestion de la Vallée, ajoute son grain de sel : *"c'est surtout grâce à nous que les briquetiers ont été rappelés à l'ordre. Nous avons dénoncé leurs mauvaises pratiques qui consistaient à creuser des trous comme des rats sauvages en grignotant sur nos terres de terres de culture. Aujourd'hui, ils admettent qu'en nous laissant nos terres, ils favorisent plus de production de riz dans la Vallée, et donc aident à combattre l'insécurité alimentaire"*

Le coordonnateur de Pellital explique que, comme pour l'histoire du pont, le reboisement des berges de la Vallée et le respect de l'environnement se sont

invités dans les discussions au sein des cadres locaux : "les principaux agresseurs de l'environnement dans le département, ceux-là même qui ont déboisé plus de moitié de nos forêts reconnaissent, pour la 1<sup>ère</sup> fois leurs responsabilités dans la dégradation de nos écosystèmes. Et ce, lors des rencontres initiées par les cadres de concertation. Des engagements ont même été pris par tous les usagers de reverdir, en reboisant, jusqu'à 500m de la berge. Ce défi reste à vérifier mais Pellital et les cadres leur rappelleront toujours ces engagements".

On remarque, en effet, en longeant la Vallée, des endroits plus verts que d'autres, des futaies vivantes qui laissent la place, plus loin, à des terres nues surplombant la Vallée, avec leurs lots d'ensablement programmé du cours d'eau à terme si rien n'est fait.

Heureusement que les cadres de concertation discutent de tous les questions relatives à la gestion durable de la Vallée.

Comment, en si peu de temps – moins de 12 mois – Pellital a-t-elle pu réaliser ces résultats ? La réponse se trouve dans l'approche courageuse, participative et inclusive qu'elle a mise en œuvre malgré quelques couacs comme la persistance de certains pêcheurs à ne pas rejoindre la dynamique.

### **Pell - 6 : Comment la Fédération Pellital y est-elle arrivée ?**

Rappelons que Pellital, à travers cette action, s'adressait à Pellital. La plupart des populations riveraines de la Vallée sont membres de la Fédération. Cet état de fait a été à la fois un atout et une contrainte sur le chemin de l'atteinte des objectifs.

C'est pourquoi selon le Coordonnateur, Pellital a privilégié une approche ouverte, inclusive, et responsabilisante pour les populations qui ont été ici plus actrices que sujettes comme c'est souvent le cas dans les projets de développement. Grossomodo, on peut résumer la démarche comme suit :

- ❖ *Formulation participative* du Projet d'abord avec les CL et leurs exécutifs locaux, ainsi qu'avec l'administration déconcentrée et les services techniques. C'était l'étape de la légitimation.
- ❖ *Recueil et validation des préoccupations des usagers* et des représentants des populations en général lors du CDD de lancement. Dans cette étape, l'antenne décentralisée organisée en rapporta avec la radio Sofaniama a

joué un grand rôle dans la conscientisation des populations à la possibilité d'une exploitation pacifique parce que concertée des ressources de la Vallée. Cette étape a permis de poser les jalons de l'appropriation de la dynamique, tout comme la suivante, du reste.

- ❖ *Utilisation de personnes ressources pour la délivrance des messages sensibles par le cousinage à plaisanterie.* Les tensions étaient encore vives entre communautés, notamment entre les Peuls d'une part et d'autre part les Wolofs et les Sérères. C'est un Technicien de l'administration qui a été responsabilisé pour cette tâche.
- ❖ *Appropriation de la problématique de la gestion de la vallée par les usagers,* à travers diverses rencontres intercommunautaires relayées par la RC locale.
- ❖ *Mise en place de cadres de concertation* autour des CL, à la demande des usagers.
- ❖ *Engagements pris* selon les mécanismes traditionnels que les usagers ont demandé à matérialiser par un PAO verbal de la Vallée
- ❖ *Responsabilisation des membres des comités* au niveau des localités

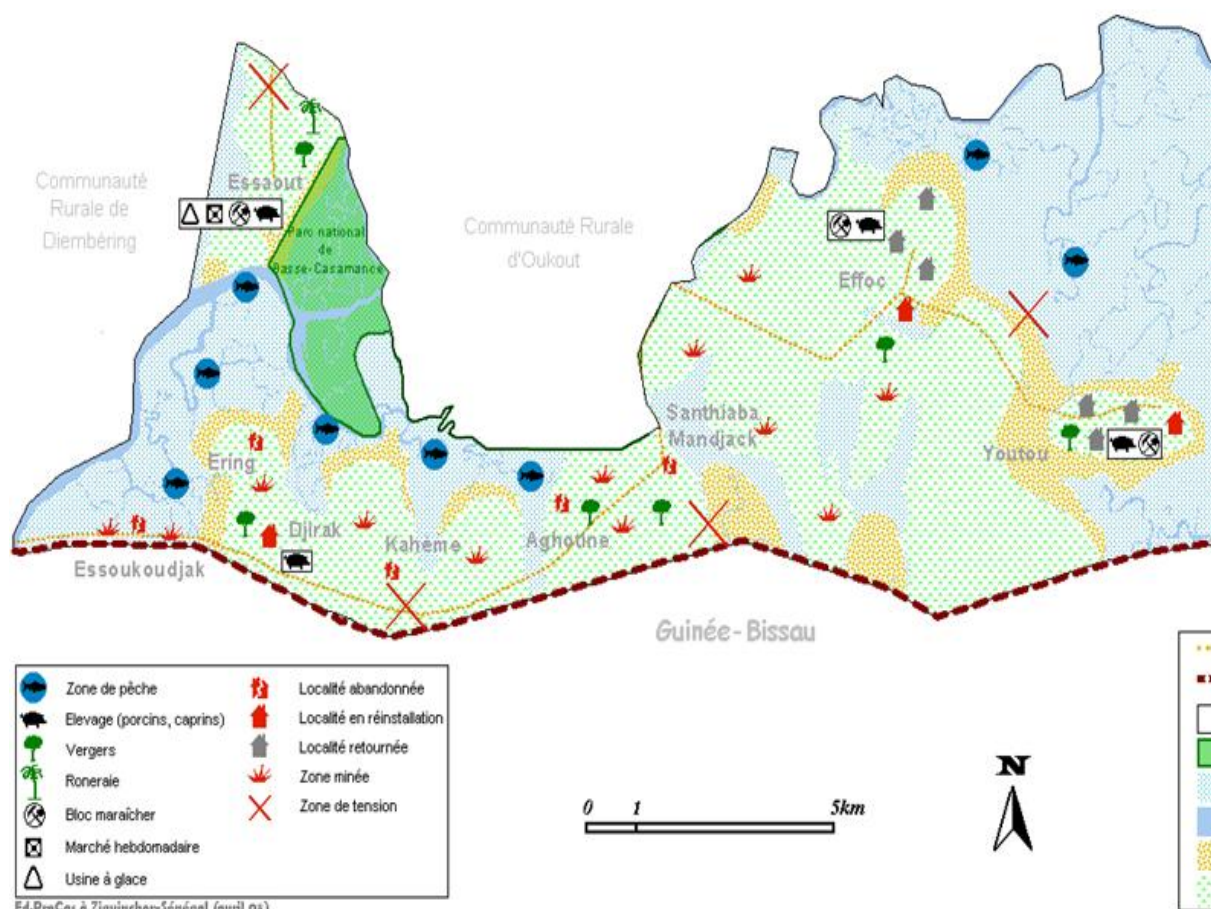


*Le président de la Commission domaniale de la CR de Kéréwane, à la limite entre le parcours de bétail (au fond) et les terres de culture*

Selon les mots du PCR adjoint de Santhiaba Mandjack même, des années sont derrière nous pendant lesquelles le Conseil de cette Collectivité "régnait sur un territoire fantôme et n'avait presque aucun administré à part ses Elus".

L'image peut faire sourire certes mais la réalité était là, très douloureuse : les populations de cette CR avaient tout simplement fui les combats entre Combattants et Armée sénégalaise pour se réfugier en GB voisine, dans un terroir qui est le prolongement du leur dans ce pays voisin, le Terroir de Hassouka (situer Kahème au bas de la carte n° 6).

Communauté rurale de Santhiaba Mandjack : potentiels économiques et conflit



Ed.ProCes à Ziguinchor-Sénégal (avril 03)

Carte n° 6

## **Aja - 1 : Le Problème Central à Résoudre**

Nous avons entendu dans cette partie profonde de la Basse Casamance des propos qui en disent long sur ce que ces populations ont souffert : « *quand on quittait ici, ce gros manguier n'avait même pas germé* » ou « *tous mes grands fils que vous voyez là sont nés en Guinée Bissau* ».

Physiquement en GB et mentalement au Sénégal, ces populations ont vécu le calvaire du déplacement, la torture du mal du pays et l'inconfort de la situation de réfugiés.

AJAEDO, association basée à Oussouye, chef-lieu du département dont dépendent l'arrondissement de Cabrousse et la CR de Santhiba Mandjack, était active dans la question centrale du retour des déplacés quand l'appel à propositions a été lancé par le PGP. Des actions avaient été entamées qui avaient produit quelques effets : le retour de quelques six (06) familles à Kahème, capitale du Terroir de Hassouka et la mise sur pied d'un Comité Restreint de concertation entre les populations.

Profitant de l'opportunité qu'offrait le PGP pour amplifier ces acquis, AJAEDO a proposé tout naturellement d'investir la subvention reçue de ce projet dans la « *Restauration de la libre circulation des personnes et des biens dans le terroir de Hassouka* ».

## **Aja - 2 : les Manifestations du Problème Central Avant le Projet**

Toutes les parties prenantes au Projet initié par AJAEDO s'accordent sur un fait : la CR de Santhiaba Mandjack en général et le Terroir de Hassouka en particulier étaient vidés de leurs habitants.

Le Vice-PCR Sambou rappelle qu'il n'y avait plus "*aucune activité économique, culturelle ou sociale dans la CR car tous les villages avaient été abandonnés ; avec l'insécurité, les populations ne se faisaient plus confiance entre elles*". De son côté, le sous-préfet de Cabrousse affirme que "*les villages avaient été désertés, sauf Djirack*". L'autorité militaire, en la personne du lieutenant colonel, commandant le secteur 51, confirme ces propos : "*la population avait fui pour se réfugier en GB ; il n'y avait presque personne dans cette zone*".



Les concernées se souviennent que ces déplacements forcés par l'urgence se sont faits dans la précipitation. La femme coutumière Angélique Diatta note que *"les habitants avaient tout laissé sur place. Il fallait fuir au plus vite, pour plus de sécurité. Une fois en GB, il ne nous était même pas possible de revenir récupérer nos*

*En plus des privations physiques et morales, les populations déplacées de Hassouka vivaient un dilemme spirituel intense. Il fallait procéder à l'intronisation des chefs coutumiers et religieux pour leur redonner la quiétude des âmes. Le non respect du calendrier culturel a fortement bouleversé les consciences des personnes âgées qui ont joué un rôle*

*biens à cause des patrouilles des militaires : le contrôle était strict et aucun véhicule civil ne circulait dans la CR, pas même les bicyclettes".*

Le chargé de programme d'AJAEDO garde en mémoire que *"personne n'osait emprunter la route Oussouye-Hassouka ni l'axe Oussouye-Ziguinchor, sauf les autorités qui, elles-mêmes, étaient escortées".*

Mais, ces dernières années, le plus douloureux pour ces populations en exil

forcé reste, sans nul doute, *"le bouleversement de l'agenda culturel du Terroir dont la première conséquence était le dépassement de plus de sept (07) ans des cérémonies traditionnelles de circoncision, elles-mêmes dépendant du retour des populations à Kahème, village-centre où tout devait se passer",* comme le soutiennent Denis Diatta, chef coutumier et responsable du fétiche fédérateur ainsi que Angélique Diatta, femme coutumière.

Comme pour tous les déplacés et réfugiés du monde, les populations de Hassouka qui avaient fui la partie sénégalaise de leur terroir pour s'installer provisoirement en GB, ont fait face à de multiples contraintes et privations. Comment vivre ou survivre dans des espaces où l'on est, malgré tout, étranger ? Comment assurer l'alimentation quotidienne des enfants, surtout ? Comment assurer la protection et la scolarité des enfants en ne mettant pas un frein à leur cursus scolaire ?

Les sages de Kahème et la femme coutumière retracent avec beaucoup d'émotions *"ces jours, semaines, mois et années de privations, de discrimination et d'exclusion que les populations déplacées ont vécus auprès de leurs concitoyens de Hassouka-GB".*

L'actuel chef de village, Marcel Diatta, raconte : *"la plus grande difficulté liée à l'alimentation de nos familles était l'accès à la terre de culture. Car il fallait cultiver*

*pour avoir de quoi nourrir sa famille. C'est là que nous avons connu les retraits de terres prêtées, le refus de céder une parcelle non exploitée même si le sol est de mauvaise qualité, les pratiques iniques de métayage de nos frères, etc. Je n'oublierai jamais ce jour où j'ai été obligé de céder la seule ration qui me restait à un compatriote dont les enfants étaient restés deux jours sans manger".*

### **Aja - 3 : Les Acteurs ayant Participé à la Dynamique Locale**

Comment ces populations ont-elles pu résister face à autant de difficultés ? Le déplacement des populations s'était accompagné, en effet, de celui des dépositaires des enjeux coutumiers et religieux. Et c'est avec les leaders, de retour, qu'AJAEDO, en plus des autorités locales restées sur place, a bâti et consolidé son action. Il s'agit essentiellement de :

- ✚ les Populations déplacées de retour
- ✚ les Chefs coutumiers, notamment
  - le Responsable du fétiche fédérateur, jouant en même temps le rôle d'interface entre les populations de retour et les Combattants installés dans le Terroir
  - la femme coutumière, actrice incontournable dans les cérémonies religieuses traditionnelles
  - le chef de village de Kahème et président de l'Association Hassouka
- ✚ le Roi d'Oussouye
- ✚ les Proches des Combattants
- ✚ les Autorités militaires sénégalaises dans le département
- ✚ les Membres du Comité Restreint
- ✚ les Autorités locales (PCR et conseillers de Santhiaba Mandjack),
- ✚ les Autorités Administratives du département (Préfet d'Oussouye et sous-préfet de Cabrousse)

## **Aja - 4 : Le Résultat Principal**

Pouvait-on trouver témoignage plus pertinent que celui du Chef de village de Kahème 'sauvée des eaux' pour jauger les résultats de l'action d'AJAEDO dans ce terroir à cheval entre le Sénégal et la Guinée Bissau ?

N'ayant que le mot fierté à la bouche, il parvient tout de même à jeter un coup d'œil sur la dynamique enclenchée par le projet, et qui a permis son retour et son intronisation en tant que chef du Terroir :

" Nous revenons de loin au sens propre et figuré du terme. Le terroir vidé de ses habitants, les instances locales de décision ne fonctionnaient plus. A l'approche des cérémonies de circoncision, les populations ont commencé à s'agiter. Je faisais l'objet de plusieurs sollicitations par jour, Denis [le responsable du fétiche fédérateur] aussi. En Guinée Bissau, on nous informait qu'AJAEDO s'activait au retour des populations de Hassouka et nous étions devant l'urgence mais c'était difficile de revenir sans les habitants. Et c'est grâce à la réconciliation facilitée par AJAEDO par le biais de l'intronisation des chefs coutumiers et impliquant même les Combattants que le retour des populations déplacées a pu se faire effectivement. AJAEDO nous a donné une confiance en soi qui nous a fait réaliser des actions auxquelles nous n'aurions jamais pensé, comme celle de chercher par tous les moyens à rencontrer les Combattants, d'aller trouver César Attoute Badiatte dans son quartier général (même si ses occupations ne lui ont pas permis de nous recevoir, aux dires de ses proches qui servaient de boîte postale entre lui et nous), de rencontrer le Roi d'Oussouye, de rouvrir nous-mêmes les principales pistes du Terroir, avec l'appui du Comité restreint et la concertation avec les autorités militaires de la zone. Ainsi, on peut dire que l'accompagnement d'AJAEDO et du PGP a permis la réouverture, par nous-mêmes, des pistes entre villages sénégalais d'abord et entre villages sénégalais et bissau-guinéens ensuite. La programmation de la cérémonie de circoncision a rassuré les personnes déplacées qui sont revenues et qui continuent de revenir petit à petit".

En fait, la libre circulation des personnes et des biens est devenue réalité dans cette partie reculée et enclavée du département d'Oussouye, grâce à la détermination des populations, sous la pression de leur calendrier culturel et avec l'accompagnement d'AJAEDO.

## **Aja - 5 : Les Autres Effets de l'Action d'AJAEDO**

Le Chef de village, Marcel Diatta, a brossé une bonne partie des autres effets de l'Action d'AJAEDO/PGP. Nous nous contentons de les mieux préciser ici.

### ***Le Levier Culturel Mobilise les Populations pour le Retour au Terroir***

Même si lors d'un précédent programme d'AJAEDO quelques six familles sont revenues s'installer à Kahème, avec le PGP, ce sont les séances d'animation et de sensibilisation qui ont permis de faire le lien entre la tenue de certains évènements culturels et le retour effectif des dépositaires d'enjeux sur qui repose la légitimité du calendrier culturel.

En faisant de cet objectif un crédo partagé et validé par les populations concernées, AJAEDO a fortifié l'adhésion au projet des populations qui guettaient les deux évènements-phares avec impatience. Le processus d'identification précis des acteurs incontournables auprès des habitants du Terroir a laissé comprendre que le retour du Chef de Village et du responsable du Fétiche fédérateur en était la condition sine qua non ; conclusions auxquelles était parvenu le rapport d'AJAEDO sur *"l'état des lieux de la dynamique de retour et de réinsertion des populations dans le terroir du Hassouka et du village de Kahème déplacées"*.

Entre autres activités, les populations ont reçu un appui pour organiser un week-end culturel qui a permis de prendre des engagements, de fixer des dates précises pour l'agenda culturel et de décider plusieurs familles au retour.

Un sage de Kahème explique :

*"Bien des évènements fâcheux qui nous sont arrivés auraient pu être évités avec l'intronisation des chefs. Ce retard m'a personnellement porté préjudice car j'ai perdu deux enfants, faute de pouvoir consulter le fétiche fédérateur.*

*Maintenant, je peux dormir tranquillement sans faire de cauchemars de rappels des exigences des fétiches. C'est pourquoi je me suis investi personnellement pour le retour de Marcel et de Denis"*.

Ledit Marcel confirme ces propos : *"Quand la communauté de Hassouka a décidé de mon retour, j'ai su que la situation avait favorablement évolué et je me suis plié à sa volonté. Je ne l'ai pas regretté car mon village et mon terroir reviennent à la vie progressivement. Nous le devons à AJAEDO et à ses partenaires américains [USAID/Fhi360]"*.

### **La CR Fantôme Trouve des Personnes à Administrer**

Il est vrai que plus rien ne s'oppose au retour des personnes déplacées ou réfugiées de Hassouka. Et ce sont les Elus locaux qui s'en félicitent les premiers.

Maixen Sambou, le vice-PCR de Santhiaba Mandjack reprend espoir pour sa collectivité : *"Je suis ému de constater le retour progressif des populations de Santhiaba-manjacque. AJAEDO et son partenaire, le PGP, ont apporté une aide capitale au CR dans le processus de la stabilisation de la population qui restait une préoccupation. Aujourd'hui, notre conseil rural devient de plus en plus dynamique puisque il trouve petit à petit des villages et des personnes à gouverner"*.

### **La Diplomatie peut Céder ... au Forcing quand On Est dans son Bon Droit**

En magnifiant l'approche du projet qui a d'abord ciblé Kahème, *"poumon économique et culturel du terroir de Hassouka"*, Maixen Sambou le PCR adjoint de Santhiaba Mandjack sait de quoi il parle. En effet, toutes les forces vitales du Terroir sont concentrées dans cette localité.

Même si les populations évitent de trop parler des combattants, nous avons glané ces confidences de Marcel Diatta : *"Notre collaboration avec AJAEDO a créé en nous une confiance en soi que nous n'avions pas au départ ; sinon, nous serions restés ici. Les rencontres les discussions au sein des villages et du terroir avec l'accompagnement des animateurs d'AJAEDO nous ont permis de mieux nous situer dans le Grand Conflit, de mesurer nos capacités à influencer sur le processus de paix. Alors, armés de cette confiance en nous-mêmes, nous avons planifié des rencontres avec les combattants, notamment avec leur chef dans la zone, César Attoute Badiatte. Après deux tentatives sans succès facilitées par ses proches, les habitants de Hassouka ont pris leur courage à deux mains et décrété que, étant les natifs de ce terroir, ils allaient rouvrir les pistes en levant les barrières, non sans avoir informé les militaires du secteur 51 qui n'attendaient que cette initiative des populations. Cette action et l'intronisation des chefs coutumiers ont consacré le retour à la mobilité dans le terroir et incité d'autres familles à revenir au bercail"*.

Pour AJAEDO, c'était le début d'une ère nouvelle dans ce terroir abandonné car la présence des hommes, des femmes et des enfants dans ce territoire allait obliger les militaires et les combattants à assurer leur sécurité.

### **Liberté de Circulation Retrouvée et Reprise des Activités Economiques**

Les leaders de Hassouka insistent beaucoup sur la place de Kahème dans l'ancien système économique de la CR voire du département. Le déplacement

des populations a consacré la mort de "poumon" économique de Hassouka qu'était Kahème.

Avec le redémarrage de la circulation des personnes et des biens rendu possible par la réouverture des principales pistes, les populations de retour ont relancé leurs activités économiques traditionnelles, notamment l'agriculture, la pêche et l'élevage. La détermination à relancer l'économie locale se mesure à ces mots d'Angélique Diatta : "*à moyen terme, la création d'un marché hebdomadaire ici à Kahème, scellera le renouveau du Terroir et nous rapprochera de nos concitoyens de Guinée Bissau*".

### **Le Roi d'Oussouye et AJAEDO Pensent surtout aux Enfants à Scolariser**

La confiance dans le retour à la situation normale dans le terroir a été implicitement exprimée par le Roi d'Oussouye. Quand la mission est passée le voir, il a centré son bref discours sur la "*nécessité de créer les conditions d'un accueil des enfants dans les infrastructures scolaires*", comme pour dire que le terroir allait, sous peu, retrouver sa population totale et entière.

De même, Alimou Diallo, Président d'AJAEDO nous avoue que son principal challenge actuellement est de "*trouver les moyens partenariaux d'implanter une école digne de ce nom à Effok, Djirack, Youtou et Kahème*". C'est que dans ces localités jadis désertées, le retour des populations se fait à un rythme satisfaisant.

## **Aja - 6 : Comment AJAEDO y est-elle arrivée ?**

Comme indiqué plus haut, AJAEDO investit la problématique de la recherche de la Paix en Casamance depuis fort longtemps. La stratégie de mise en oeuvre de cette action financée par le PGP a donc inclus des étapes déjà réalisées dans le cadre d'autres programmes et projets. Ainsi de la mise en place d'un Comité Restreint chargé des questions de concertation et de dialogue.

Dans le cas précis de ce projet, AJAEDO a adopté la démarche suivante :

- ❖ Consultation des autorités administratives et militaires à la formulation du projet
- ❖ Etat des lieux sur la dynamique de retour et de réinsertion des populations dans le terroir de Hassouka et du village de Kahème

- ❖ Atelier communautaire de lancement, avec partage des informations sur la situation dans le terroir de Hassouka
- ❖ Rencontres sectorielles avec acteurs pour identifier l'élément déclencheur, avec accord du Roi de Hassouka
- ❖ Week-end culturel qui a facilité l'intronisation des chefs de Hassouka
- ❖ Sensibilisation et appui à la planification d'actions favorisant le retour
- ❖ Exécution du plan d'actions
- ❖ Poursuite des actions d'accompagnement



*Les chefs traditionnels intronisés, grâce à la restauration de la libre circulation des personnes et des biens qu'a facilitée l'action d'AJAEDO et du PGP.*

*AJAEDO a conduit avec le PGP, une action brève dans le temps mais connectée à d'autres projets qu'elle a déroulés dans la zone. C'est pourquoi les résultats ont vite répondu et permis à cette association de se positionner dans la recherche du dialogue entre Combattants, Populations et Autorités du Sénégal.*

*C'est là, le grand acquis que le PGP a permis de réaliser : positionner les OSC comme parties prenantes crédibles dans la recherche de la paix définitive.*

*L'action d'AJAEDO, pour être locale et localisée, n'en a pas moins permis d'ouvrir un brèche dans la résolution du Grand Conflit.*

Dans son portail Internet, la mission de l'Institut Panos de l'Afrique de l'Ouest est ainsi formulée : « l'IPAO œuvre, par l'information et la communication, à la construction d'une culture de la démocratie, de la citoyenneté et de la paix.

L'IPAO appuie :

- les débats publics et le dialogue politique sur les questions-clés du développement en Afrique ;
- la constitution de savoirs sur le développement des médias et sur les enjeux de la communication pour le développement ;
- la production et la diffusion de contenus médiatiques de qualité générés par les Africains eux-mêmes ;
- le renforcement des capacités des acteurs du changement social à se faire entendre.

Retenons également que l'IPAO « vise à contribuer à l'émergence :

- d'une information accessible à la majorité des citoyens africains, marginalisés et exclus,
- de citoyens africains critiques à l'égard de valeurs, de politiques et de pratiques, sociales et institutionnelles, peu favorables à la justice sociale,
- (...)
- de médias davantage appropriés par les citoyens ; animés par des professionnels plus conscients de leur responsabilité sociale ; et sur lesquels s'exerce une veille citoyenne,
- (...)

Ainsi, cet organisme non gouvernemental sous-régional appuie de manière substantielle, entre autres médias, les radios communautaires qui sont un canal privilégié pour la réalisation de sa mission.

Comme toutes ses actions dans la région de Kolda d'abord, et dans celles de Ziguinchor et de Kédougou ensuite, Panos a opté de s'impliquer dans la paix en Casamance en passant par les radios locales et les organisations de femmes de la région.



## **Ipao - 1 : Le Problème Central à Résoudre**

Pour rester en phase avec sa mission et son savoir-faire désormais reconnu en la matière, l'IPAO a choisi d'appuyer le processus de paix en Casamance en passant ses relais habituels que sont les RC et les OSC locales.

En couplant le renforcement de la PFPC à une grande grande professionnalisation des radios de proximité à poser le débat sur les conséquences peu médiatisées du Conflit sur la place publique, l'Institut Panos de l'Afrique de l'Ouest a centré son action sur le *“Renforcement, grâce aux radios locales, du rôle des femmes dans la recherche de la paix en Casamance, en développant leurs capacités à s'exprimer et à se faire entendre”*.

## **Ipao - 2 : les Manifestations du Problème Central Avant le Projet**

Les manifestations du problème central qui fait l'objet d'IPAO sont à chercher dans la situation d'avant-projet du paysage médiatique communautaire de la Casamance naturelle d'une part, et, d'autre part, dans les contraintes que rencontrent les OF pour marquer leur territoire et imposer leur marque dans le processus de résolution du grand Conflit.

*Le long silence sur le sort des femmes victimes du conflit* : comme partout en zone de conflit, les enfants et les femmes sont les premières victimes. En réécouter les témoignages des femmes victimes, réalisés par Awagna FM et Gabou FM, qui ont accepté de participer aux TO, nous avons obtenu des récits émouvants de femmes recluses chez elles, gardant au fond de leurs cœurs des secrets qu'elles *"ne pouvaient mettre sur la place publique"*. En réalité, elles sont les vraies *"résistantes de ce conflit en Casamance"*. Ces femmes *"oubliées du conflit"* ont subi les affres des mines anti-personnelles, ou des sévices sur elles-mêmes ou sur leurs proches en leur présence, ou vécu les péripéties éprouvantes des effets du déplacement.

L'animatrice Ndèye Aby FALL d'Awagna FM a réalisé un TO sur celle qui a été victime de viols et sur celle dont le mari a été assassiné sous ses yeux : les récits des actes réels sont poignants certes et ont été récupérés par les auditeurs qui ont avoué *« ignorer ces réalités »* et demandé plus d'émissions sur ces *« victimes réelles du Conflit »*.

C'est que les ressources humaines manquaient aux RC pour diffuser des témoignages professionnels pouvant encourager le débat public sur la relation entre 'femmes et conflit', ainsi que sur l'exploitation de ces productions en faveur de la paix.

*Des radios communautaires qui communiquent peu ou mal sur les Effets collatéraux du Conflit : pour la plupart, elles accordaient peu d'attention à la représentation des différents groupes et des intérêts de la communauté et à l'intégration des minorités et des groupes marginalisés. Malheureusement, ceux-ci étaient ignorés voire considérés comme "non sujets de communication" parce qu'improductifs "financièrement".*

Les RC de la Casamance naturelle s'occupaient plus à "rendre compte" de certaines activités liées au conflit, surtout quand elles contractualisaient avec des partenaires techniques et financiers que d'initier par elles-mêmes et pour les communautés des émissions sur le Conflit en général. Il est vrai que cette situation était accentuée par le niveau de connaissance relativement faible des techniciens et journalistes communautaires sur les genres rédactionnels et de leur savoir-faire sur le traitement (équitable) de l'information.

*Des OF engagées dans la PFPC mais présentant des gaps en communication pour leur participation effective au processus de paix : ce regard rétrospectif jeté par les femmes sur leurs politiques de communication internes aux OF et à la PFPC découlait d'un manque de préparation à se lancer dans des domaines aussi sensibles que la médiation, le plaidoyer, l'interpellation et la pression. Pourtant, elles s'y essayaient avec des résultats mitigés, comme l'affirme Lalia Sambou de Sédhiou : « nous entreprenions des actions hautement pertinentes mais qui ne produisaient pas les effets escomptés. Avec le recul, je mets cela sur le compte de la faiblesse de nos compétences en communication de l'époque car nous ne savions pas comment collaborer avec la Presse ni comment l'aborder ».*

Il faut relativiser cependant en précisant que les OF leaders comme Kabenketor ou le Comité Régional de Solidarité des Femmes pour la Paix en Casamance avaient une courte longueur d'avance en matière de communication sur les autres OF de haute et Moyenne Casamance.

### **Ipao - 3 : Les Acteurs ayant Participé à la Dynamique Locale**

Ayant pour crédo de "bâtir un espace démocratique de communication en Afrique pour le changement et la justice sociale", l'IPAO met généralement en scène des acteurs devant se partager la nécessaire sphère de dialogue et de concertation pour faire avancer la démocratie locale, la participation et la transparence

Pour cette action aux allures de challenge, financée par USAID-Fhi360, les deux acteurs principaux sur lesquels l'IPAO s'est appuyé sont :

- ✚ les personnels (féminins, essentiellement) des RC, à travers lesquels la présence des femmes victimes de violences a été visible
- ✚ l'organisation faitière des OF des régions de Sédhiou, Kolda et Ziguinchor impliquées dans la recherche de la paix en Casamance organisées dans la PFPC

En réalité, l'articulation et l'interaction des activités de ces actrices majeures a été managée de sorte que l'action a couvert la presque totalité des terroirs de la Casamance naturelle, grâce à la magie des ondes.

### **Ipao - 4 : Le Résultat Principal**

Lalia Sambou, de la PFPC de Sédhiou, mesure les grands réalisés par la Plateforme, en quelques mois : « *Depuis quelques temps, la plateforme des femmes pour la paix est devenue plus visible. Les foras régionaux organisés à Ziguinchor, Sédhiou et Kolda ont fait prendre conscience à plusieurs OF locales des enjeux du combat pour la paix. Elles ont été fortement relayées par les médias et ont eu des échos au niveau des décideurs nationaux. C'est que notre lutte était ralentie par nos gaps en communication que PANOS a comblés. Par exemple, notre implication dans la récente prise d'otages n'aurait pas connu un début de résolution avec la libération des femmes démineuses sans le renforcement de notre expertise en communication grâce à PANOS et au PGP : nous avons préparé la marche silencieuse en mettant à profit les acquis des sessions de renforcement de capacités dans le cadre de ce partenariat avec Panos. Je peux dire que la qualité de la communication institutionnelle de la PFPC a ainsi connu un virage, passant d'une communication désordonnée et peu efficace à une communication plus structurée, empreinte de non violence et de neutralité active* ».

Comme pour faire écho à Mme Sambou, le chargé de programme PGP à l'IPAO, Libasse Hanne, ajoute : " *comme résultat palpable, leur [les femmes de la PFPC] plaidoyer a été entendu et la Présidente a fait partie de la mission diligentée par l'Etat du Sénégal sous la conduite de M. Robert Sagna et qui a rencontré, il y a quelques mois l'aile extérieure du MFDC à Paris. C'est dire donc que la voix de ces femmes commence à être prise en compte*".

Comme on le voit, l'action de l'IPAO, qui a été la moins locale de celles que le PGP a financées, est au cœur du grand conflit et laisse augurer de grands pas

vers la solution tant attendue par les populations de tout le Sénégal et ses partenaires.

## **Ipao - 5 : Les Autres Effets de l'Action de l'Institut PANOS**

Les effets de l'action de l'IPAO sont stratégiques pour les RC et politiques pour la PFPC.

En effet, là où les RC se sont bonifiées du point de vue professionnel par une diversification de leur offre de programmes grâce au format TO, les dirigeantes des OF de la PFPC ont acquis des compétences en communication pour mieux peser sur le processus de paix par une capacité plus accrue et mieux structurée d'influencer les protagonistes et le processus.

### **La Communication au Service des Femmes Victimes du Conflit**

Le renforcement ciblé des RC a porté sur le format des TO qui se sont révélés comme un moyen puissant de lever les tabous relatifs à la publicité du débat sur le conflit avec l'amplification de la situation des femmes victimes de violences. L'efficacité de ce format radiophonique disséminé par l'IPAO dans la sous-région a surpris les techniciennes et journalistes des Radios communautaires partenaires de cette action.

Diénaba Kouyaté, animatrice de Gabou FM, sait bien de quoi elle parle quand elle déclare après ses 1<sup>ères</sup> émissions : « *je comprends davantage de choses maintenant sur la réalité des personnes subissant le conflit* ».

En permettant à l'interviewée de s'exprimer librement par des questions structurées l'aidant à rester dans le cadre de son sujet, le TO a mis à la disposition des RC une importante documentation sur les victimes du Conflit qui a été diffusée en séquences et thèmes accrocheurs, comme l'atteste l'appropriation des contenus par les auditeurs dont certains sont allés, avec Gabou FM, jusqu'à initier des actions de soutien à ces femmes qui ont osé témoigner.

De leurs côtés, celles-ci ont vécu la diffusion de leurs témoignages comme un fardeau qui leur est ôté. Le chef de programme PGP à l'IPAO rapporte cette confiance : « *A Diouloulou, [une] dame (...), victime de mines, après avoir écouté l'émission a pris contact avec la radio Kairaba FM pour lui signifier qu'elle vient de lui décharger du lourd fardeau qui pesait sur elle car elle vivait seule son désespoir et depuis qu'elle a parlé et que ceux qui la connaissent commencent à l'appeler pour la reconforter et lui apporter leur soutien, c'était comme si elle avait guéri de ses*

*maux et douleurs. Elle ne pensait pas que le fait de parler de son problème pouvait lui faire du bien. »*

D'autres victimes, comme celle dont Awagna FM a recueilli le témoignage, ont eu le même sentiment de libération et de 'ré-appartenance' à la communauté : *« j'étais recluse chez moi, coupée de la vie. Après mon témoignage et la reconnaissance de mon état de victime, les appels à la solidarité se sont manifestés, des gens qui me croyaient disparue sont venus me voir et me reconforter. Depuis, progressivement, je fréquente les lieux publics, les cérémonies communautaires et même le marché ».*

Des Elus de Bignona et de Sédhiou ont appelé Awagna FM et Gabou FM et plaidé pour moins de discrimination envers les femmes victimes et la mobilisation pour leur retour à une vie normale (accès équitable aux distributions de vivres, reprise de leurs activités économiques, fréquentation des marchés, etc.).

Ainsi, aux dires des 12 animatrices de RC formées au TO tels que rapportés par les documents de l'IPAO, *« grâce aux témoignages de femmes sur les violences subies, il y a une meilleure prise de conscience des autorités locales et nationales à impliquer davantage les femmes dans les processus de recherche de solutions à la crise ».*

### **Grâce au PGP, les RC Améliorent leurs Grilles de Programmes**

Les RC ont été doublement gagnantes dans ce projet. En effet, disposant maintenant d'animatrices outillées à produire des émissions largement suivies, elles ont pu améliorer leurs grilles de programmes en proposant, de manière régulière, des espaces de dialogue entre citoyens sur le thème de la crise en Casamance.

Ce faisant, la totalité des RC constate une plus grande adhésion des populations locales à l'orientation de leurs médias. En attestent les nombreuses demandes de rediffusion des émissions sur les TO et le nombre croissant d'auditeurs qui participent aux émissions interactives sur la thématique, y compris les femmes de la PFPC.

Ce regain d'intérêt des populations locales à la vie des RC est perçu par Gabou FM et Awagna FM que nous avons visitées comme un effet certain de l'introduction du nouveau format dans leurs grilles de programmes.

## ***L'IPAO a Rétabli le Chaînon Manquant de la Capacitation des Femmes***

C'est parce que les politiciens ont, selon les femmes, sinon échoué à résoudre la crise du moins pris trop de temps à le faire que les femmes de Casamance se sont organisées au sein de la PFPC pour fédérer leurs efforts et pouvoir peser de leurs poids sur le règlement du Conflit. Elles se sont jetées dans ce combat juste avec la passion des mères, des épouses, des sœurs et des nièces de toutes les victimes de ce conflit, en 'oubliant' cependant que « *la seule volonté affichée ne vient pas à bout de tant d'années de crise* », comme le dit si bien Ayatou Taïbou Baldé, Députée, membre fondatrice de la PFPC que nous avons rencontrée lors de la finalisation de ce rapport.

Ces propos rejoignent ceux de Lalia Sambou sur la faible capacité de communication des femmes de la Plateforme. Il fallait donc que ces femmes s'arment de compétences et de capacités en communication pour la paix. Ainsi, elles ont bénéficié de renforcement en « *techniques d'organisation d'une conférence de presse, techniques de rédaction de communiqués de presse, techniques de montage de dossiers de presse, techniques d'utilisation des médias et en techniques de plaidoyer* ».

La députée Taïbou Baldé se souvient que ces sessions de renforcement d capacités des femmes ont "comblé [nos] lacunes en communication et facilité [notre] travail de communication". Elle confirme ces propos d'une des 21 participantes à ces sessions de formation : "avant, je m'adressais autrement à la Presse. Désormais, je peux mieux capter leur attention".

Quand Mme Lalia Sambou lie la bonne réussite de la marche silencieuse des femmes ayant abouti à la libération des otages femmes par César Attoute Badiatte, le 1<sup>er</sup> adjoint au Maire de Ziguinchor note avec satisfaction que le diagnostic fait par l'IPAO a permis d'identifier comme : "*elles sont plus visibles parce que plus pertinentes et organisées dans leurs sorties médiatiques*".

Très confiante, Mme Sambou prédisait, le 18 juin dernier, la libération prochaine de tous les otages. Elle ne croyait pas si bien dire car avant même le dépôt du rapport, les otages étaient libres le 12 juillet.

## ***Ce que Femme Exige, Chef Combattant l'Exécute***

Le combat des femmes de la PFPC revêt une double préoccupation : arriver, en appliquant les principes de la résolution 1325, à une paix définitive et durable dans cette partie sud du Sénégal et préserver le sort des femmes dans ce conflit.

Aussi, quand elles ont planifié et mis en œuvre cette marche silencieuse le 22 mai 2013, elles ont « *puisé les ressources dans leurs nouvelles compétences acquises grâce au PGP. Cette fois-ci, nous n'avons pas flanché et nous sommes contentes du résultat* ».

D'ailleurs, les observateurs politiques ne s'y trompent pas qui mettent sur le compte des femmes de la PFPC la libération en deux temps des otages : les femmes d'abord et les hommes ensuite. Le camp des combattants ravisseurs avait-il seulement perçu le signal "genre" de la marche et des "autres types de pression que nous ne saurions dévoiler" comme le dit si bien Mme Sambou ?

### ***Une fenêtre à Transformer en Porte pour la Paix Définitive en Casamance***

L'appétit venant en mangeant, de l'avis de la Députée Taïbou Baldé, "nous ne nous arrêterons pas en si bon chemin. Il nous reste à appuyer l'équipe chargée de trouver une solution au Conflit". En tous cas, avec les effets de la campagne d'amplification nationale du rôle des femmes de la Plateforme appuyée par l'IPAO, la parole des femmes casamançaises porte loin désormais. Au niveau national, ce sont d'abord les médias mainstream, notamment les radios et les télévisions qui sont tombées sous le charme de ces femmes "sûres d'elles, au verbe facile et ayant de la suite dans les idées" comme le dit cette animatrice de l'émission Sen Life.

En réalité, la prise des démineurs en otages a constitué un prétexte malheureux pour les femmes de réinvestir, grandeur nature, leurs nouveaux savoir-faire et savoir-être en matière de communication, en jouant à fond la carte de la pression sur un acteur-clé de la grande crise. Avant ces faits, d'autres dynamiques étaient en cours dans la capitale du Sénégal qui a accueilli la campagne d'amplification nationale des activités de la PFPC.

"En effet, témoigne l'accompagnateur de ce processus, Libasse Hanne de l'IPAO, en avril dernier, les membres de la PFPC ont été invités spécialement à participer au Congrès international des femmes juristes tenu à Dakar. Par conséquent, aujourd'hui, alors qu'un nouveau round de négociations pourrait prochainement s'ouvrir sur des bases plus sereines que par le passé, tous les protagonistes, au premier rang desquels les autorités centrales et les cadres casamançais, manifestent leur ferme volonté d'impliquer les femmes. Cette adhésion quasi-totale des acteurs et protagonistes du conflit autour de la place des femmes dans la recherche de la paix et la publicité faite à l'action des femmes en faveur de la paix, constitue une retombée la retombée la plus décisive du projet"

Les activités sont nombreuses qui illustrent la plus grande visibilité acquise par la PFPC mais respectons la discrétion qu'elles mettent en avant et ... wait and see !

### **Ipao - 6 : Comment l'IPAO y est-il arrivé ?**

De toutes les OSC bénéficiaires des subventions du PGP, l'IPAO est la seule à ne pas disposer de siège social physique en Casamance naturelle. En réalité, cette ONG dispose de relais naturels dans toutes ses zones d'intervention que sont les médias et quelques rares points focaux locaux.

Pour autant, les résultats sont généralement au bout de leurs projets qui laissent des empreintes indélébiles dans la conscience et la mentalité de ses partenaires. Pour conduire à bien cette action, l'IPAO est passée par les principales étapes suivantes :

- ❖ Lancement participatif du projet au cours duquel les femmes présentes ont appuyé les animatrices à l'identification de femmes victimes pour le format TO
- ❖ Formation des animatrices des RC audit format du Témoignage Oral, couplée à des contenus politiques tels que la résolution 1325, avec comme résultat des animatrices techniques renforcées à mieux parler des difficultés vécues par les femmes victimes du conflit, tout en disposant d'outils politiques sur la participation des femmes à la recherche de la paix
- ❖ Diffusion des émissions avec des espaces de débats impliquant des auditeurs qui interpellent les autorités sur la situation des femmes victimes et la réalité de la crise en Casamance
- ❖ Formation des OSC membres de la PFPC en techniques d'organisation d'une conférence de presse, techniques de rédaction de communiqués de presse, techniques de montage de dossiers de presse, techniques d'utilisation des médias et en techniques de plaidoyer
- ❖ Campagne d'amplification nationale des activités de la PFPC, avec l'appui méthodologique de l'IPAO à se faire connaître par les grands médias nationaux pour rendre visible au niveau du pays et de ses partenaires leurs capacités à peser sur la recherche de la paix.





*Deux types d'actrices qui ont bénéficié d'appui du PGP par le biais de l'IPAO : en haut, Lalia Sambou, membre de la Plateforme des Femmes pour la Paix en Casamance, et ci-dessous l'animatrice de Awagna FM qui a porté loin la voix des femmes victimes du Conflit*



## IV. LE RESULTAT DE GESTION DU PGP

Si entre cinq et huit mois, les OSC ont pu réaliser des résultats aussi tangibles, USAID-PGP, de par une approche novatrice et une touche bien spécifique, a relevé un défi qui, au départ, prenait la forme d'un rêve éveillé.

Nous résumons cette performance ainsi :

Les populations locales identifient et éteignent les sources de conflits, s'approprient la Culture de la Concertation et du Dialogue qui

- prend racine dans les terroirs,
- s'amplifie en ondes concentriques au-delà des zones d'intervention et
- embrasse tous les domaines de la vie sociale

Paraphrasant Alphonse de Lamartine, l'on pourrait se demander quel projet aura autant imprimé sa marque pour une convergence des coeurs et des esprits vers l'idéal de la paix dans les terroirs et en Casamance naturelle que le PGP, "si la grandeur de l'objectif, la petitesse des moyens, et l'immensité du résultat sont les trois mesures de l'efficacité [d'un projet de développement]".

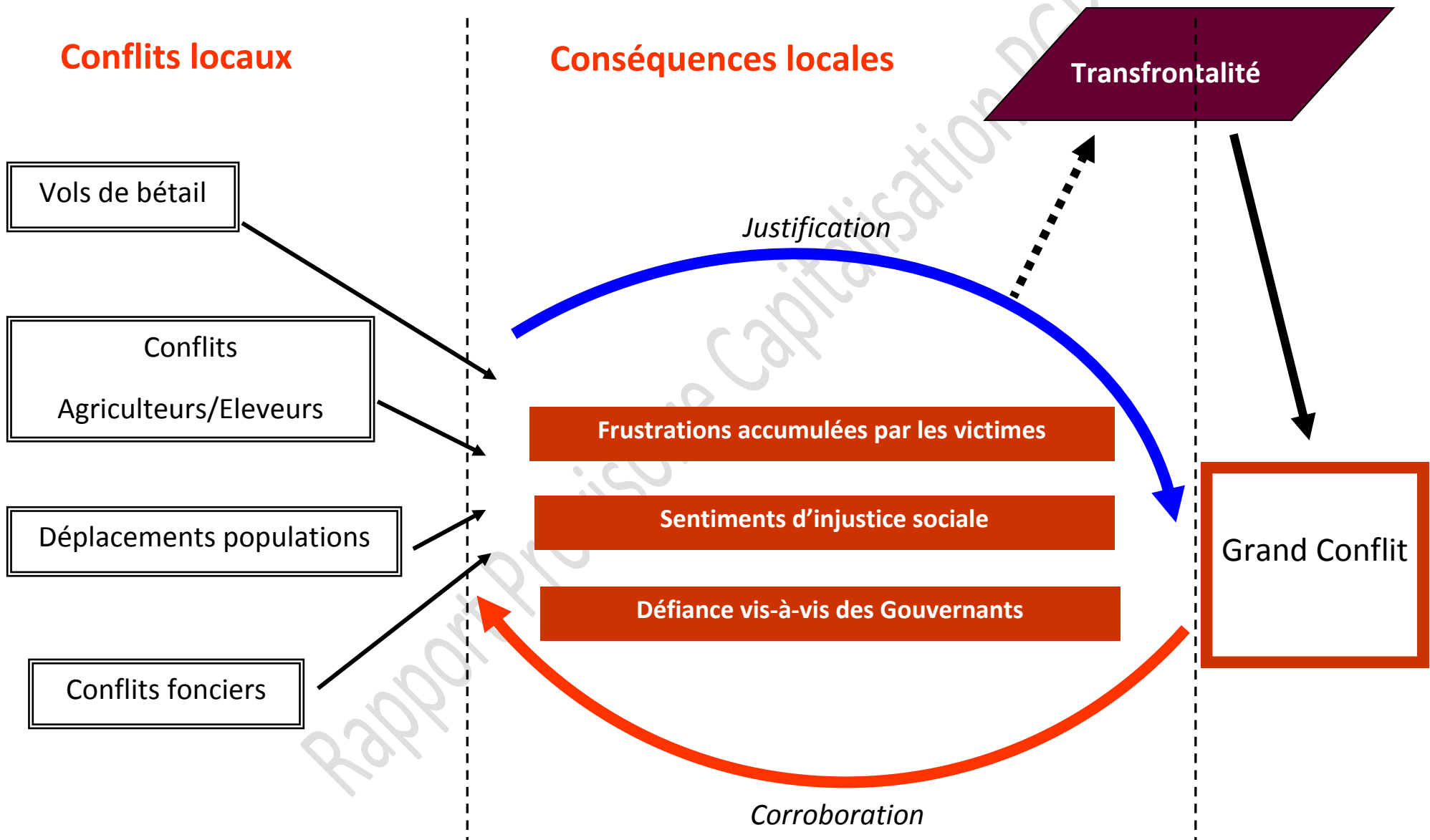
Explication de Texte :

Grâce au PGP, on a noté dans les zones d'intervention des OSC – et très souvent au-delà, par effet domino – que les tensions ont diminué de manière significative. Mais le plus intéressant est que, quand elles commencent à se signaler, des mécanismes endogènes et spécifiques à chaque terroir, se mettent en branle qui les circonscrivent à hauteur de populations locales. Moins de querelles avec des armes, règlement local des tensions et conflits sans référer à la justice. La tension naît, grandit et trouve solution localement.

C'est que la culture du dialogue l'emporte progressivement sur celle des empoignades et des vendetta, les voix des médiateurs se substituent peu à peu à celles des armes.

Résultat : les ruisseaux des conflits locaux n'alimentent plus le Fleuve du Grand Conflit – comme le montre le schéma de la page suivante. Et, ayant pris goût à la quiétude retrouvée que procurent les interventions diligentes des cadres de concertation, les populations locales les responsabilisent à fourrer leurs nez dans chaque velléité d'orage avant qu'elle devienne ouragan.

## V. INTERACTION ENTRE LES RADICELLES LOCALES ET LE GRAND CONFLIT



## VI. LA PLUS-VALUE APPORTÉE PAR LE PGP

Sans nul doute, l'on peut mettre sur le compte du PGP des inputs de grande valeur que les acteurs du processus se feront fort d'intégrer pour peu que les résultats de cette capitalisation soient disséminés et partagés avec eux.

D'abord, il y a la **diminution de la grogne généralisée**, engendrée par les conflits incessants au niveau des localités de la Casamance naturelle et qui, en même temps qu'elle fait place à la concertation et au dialogue, prive le grand conflit de prétextes, de preuves pour justifier sa poursuite et sa durée.

Ensuite, notons le grand pas que constitue **l'installation de la culture du « mettons-nous autour de la table »** pour toutes sortes de tensions et de violences autres que les crimes de sang.

Puis, citons la réussite du PGP à travers sa **touche citoyenne** enveloppée des principes de participation, de responsabilité et de neutralité que les OSC ont su insuffler aux populations. La résolution de la crise se fera avec la société civile sénégalaise ou ne se fera pas. Dans cette perspective, les femmes seront en 1<sup>ère</sup> ligne.

Enfin, comme pour couronner la liste des apports innovants du PGP, **l'utilisation des médias pour amplifier les actions** et mailler la conscience des citoyens de la Casamance naturelle sur l'irréversibilité de la diminution des foyers de tensions locaux qui contribueront à tarir les sources du Grand Conflit.

## VII. LECONS APPRISES

De cette passionnante aventure au cœur des conflits et du Conflit de Casamance, nous pouvons tirer les enseignements suivants :

- Avec peu de moyens, le PGP a fait faire de grands pas dans l'identification de pistes et de raccourcis pour la paix définitive en Casamance ; à cet effet, l'expertise en ingénierie sociale de Fhi360, notamment le casting gagnant dans le choix des OSC, a été déterminante. L'ancrage social des OSC a été un facteur de réussite
- La formulation participative des Grants facilite l'appropriation par les populations des actions dont elles tirent intérêt
- La stabilisation et la paix dans les terroirs sont un thème porteur et fédérateur
- Les thèmes transversaux (Genre, droits humains, environnement, etc.) s'invitent toujours dans les projets bien ficelés, comme dans les actions du PGP
- Les Grants ont étouffé dans l'œuf les racines du grand conflit : compétition pour avoir accès aux Ressources Naturelles, brigandage, déstructuration des pratiques et dynamiques culturelles
- Les populations savent faire bon usage des « trouvailles » intéressantes : dépassement de la thématique ciblée pour embrasser d'autres domaines vitaux non prévus. L'accompagnement nécessite donc juste un petit coup de pouce, car les populations savent où aller
- Les Grants ont permis de lutter contre la pauvreté en réduisant les frais liés à la gestion des conflits : gain de temps, gain de moyens financiers
- Un conflit insoluble n'existe pas mais on peut connaître le chemin de sa résolution
- Les pas réalisés par les Grants peuvent et doivent être perçus comme des inputs à la résolution du grand conflit
- Le Rôle déterminant des radios communautaires dans l'amplification et l'appropriation du débat

- Quand les adversaires (ou ennemis ?) acceptent de discuter, les changements se font jour rapidement
- Pour arriver à la paix des cœurs et des esprits, l'on n'a pas besoin de gros moyens : le PGP a réalisé de gros résultats avec peu de moyens, mais avec des partenaires ayant respecté tous leurs engagements. Les pouvoirs publics gagneraient à s'approprier cette stratégie, pour que l'on « substitue à la clameur des armes celle des voix »

Rapport Provisoire Capitalisation PGP

## VIII. PERSPECTIVES POUR LES OSC APRES-PGP

LONDO LOOLO	ONG 7A	PELLITAL	ENFANCE ET PAIX	AJAEDO	I PAO
<p>Poursuivre les sensibilisations et encadrement des OSC</p> <p>Appuyer les femmes à semer ms variétés rapides d riz pour solutionner définitivement les dégâts</p> <p>Poursuivre la sensibilisation pour l'officialisation des parcours de bétail et des couloirs de passage</p>	<p>Appuyer les chefs de village dans leurs déplacements, par la recherche de partenaires</p> <p>Former le Comité de Veille et ses démembrements locaux sur leurs missions</p> <p>Appuyer le Comité à documenter et archiver les cas de conflits réglés par la mise à disposition d'outils adaptés</p> <p>Actualiser la carte des conflits</p>	<p>Poursuivre la sensibilisation et l'encadrement des usagers</p> <p>Poursuivre les émissions radio axées sur la gestion concertée des ressources de la Vallée</p> <p>Finalisation du processus d'élaboration technique du PAO de la Vallée</p>	<p>Poursuivre la dynamique jusqu'à restitution intégrale des bêtes volées.</p> <p>Pérenniser les acquis du projet par un appui au fonctionnement du CCT (rencontres bimestrielles tournantes)</p> <p>Poursuivre les émissions radios (1 en GB et 2 au Sénégal)</p> <p>Financer les activités économiques de la zone tampon</p>	<p>Poursuivre la réhabilitation de l'habitat</p> <p>Appuyer la reprise des activités agricoles</p> <p>Trouver des partenaires financiers pour construire des écoles dans les villages réoccupés</p> <p>Chercher des partenaires pour doter les populations de retour d'équipements pour l'accès à l'eau potable</p>	<p>Appuyer les femmes de la PFPC dans le réseautage au niveau national.</p> <p>Créer pour les femmes de la PFPC des opportunités à mieux être entendues et comprises à travers les médias locaux et nationaux</p> <p>Favoriser l'ouverture de la PFPC en les outillant à l'utilisation des nouveaux médias et des réseaux sociaux</p>

# ANNEXES

Extraits TDR

Liste et qualité des personnes rencontrées

Outils de collecte par types d'acteurs

Rapport Provisoire Capitalisation PGP





REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi

-----  
MINISTRE DE L'INTERIEUR  
-----

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

A decorative graphic of a scroll with a textured, parchment-like background. The scroll is unrolled in the middle, with the ends curling upwards. The title text is centered on the unrolled portion.

**RAPPORT DE L'ATELIER  
D'HARMONISATION ENTRE LE PROJET DE  
DECRET PORTANT CHARTRE DE LA  
DECONCENTRATION ET L'ACTE 3 DE LA  
DECENTRALISATION**

**Facilitateur : Mamadou Kamara**

Septembre 2013

## SOMMAIRE

<b><u>INTRODUCTION</u></b> .....	3
<b>I. <u>PRESENTATION DES DOCUMENTS DE TRAVAIL</u></b> .....	4
<b>A. <u>Présentation des TDR et de l'agenda</u></b> .....	4
<b>B. <u>Présentation du projet de loi d'orientation de l'Administration territoriale de la République</u></b> .....	5
<b>C. <u>Présentation du projet de décret portant Charte de la déconcentration</u></b> .....	5
<b>D. <u>Présentation de l'état d'avancement de l'Acte III de la Décentralisation</u></b> .....	6
<b>II. <u>DISCUSSIONS ET IDENTIFICATION DES AXES D'HARMONISATION</u></b> .....	7
<b>A. <u>Sur la vision</u></b> .....	7
<b>B. <u>Sur les concepts</u></b> .....	9
<b>C. <u>Sur l'organisation des territoires</u></b> .....	9
<b>D. <u>Sur les compétences et fonctions des chefs de circonscriptions administratives</u></b> .....	10
<b>E. <u>Sur la représentation de l'Etat dans les collectivités locales</u></b> .....	10
<b>F. <u>Sur les relations entre l'état et les collectivités locales</u></b> .....	11
<b>G. <u>Sur le titre III : gouvernance territoriale</u></b> .....	11
<b>H. <u>Sur l'ancrage institutionnel des maisons de service public</u></b> .....	11
<b><u>CONCLUSION ET SYNTHESE</u></b> .....	14
<b><u>ANNEXES</u></b> : .....	15

## **INTRODUCTION**

Le présent rapport rend compte des travaux de l'atelier d'harmonisation du contenu des réformes de la déconcentration et de la décentralisation : Charte de la déconcentration et Acte III de la décentralisation tenu les 24 et 25 septembre 2013 au Lagon 2 à Dakar.

Cet atelier est organisé par la Direction générale de l'administration territoriale (DGAT) avec l'appui de l'USAID/PGP et avait pour objectif général d'harmoniser les dispositions des projets de loi d'orientation de l'Administration territoriale et de la Charte de la déconcentration avec les premières conclusions disponibles du comité de pilotage de l'Acte III de la Décentralisation.

Il s'agissait d'une part, d'identifier tous les points nécessitant une harmonisation notamment : les concepts et définitions, l'organisation du territoire, les relations Etats et collectivités locales.

L'examen du second point relatif à la validation des projets sur le statut de la préfectorale et la réforme du décret n° 72-636 du 26 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de villages a été reporté à un atelier ultérieur.

Les travaux ont donc porté essentiellement sur les points suivants :

- la définition des différents concepts utilisés dans les réformes de la déconcentration et de la décentralisation sont harmonisées ;
- la nouvelle organisation du territoire retenue par l'Acte III de la décentralisation est prise en compte dans les dispositions de la Charte de la Déconcentration et de la loi d'orientation de l'Administration territoriale ;
- le rôle de représentation de l'Etat auprès de chaque collectivité locale est clairement défini ;
- le projet sur le statut du corps préfectoral est validé ;
- la proposition de réforme du décret 72-636 fixant les attributions des chefs de circonscription et de village est validée.

L'ouverture des travaux présidée par Monsieur Mouhamadou LO, Directeur de Cabinet du Ministre de l'Intérieur qui a situé le contexte et la justification de l'atelier en rappelant le processus qui a conduit à l'adoption de la loi d'orientation sur l'Administration du territoire et sur la Charte de la déconcentration.

Il s'est réjoui que le processus de déconcentration au Sénégal est connu une avancée significative avec la réforme de l'Acte III de la décentralisation qui a permis une évaluation de l'ensemble des mesures mise en œuvre dans le cadre de l'Administration territoriale depuis la mise en œuvre des réformes dans le secteur de la décentralisation.

Il a souligné que malgré les contraintes, l'Administration territoriale s'est engagée dans le processus de déconcentration conformément aux recommandations des plus hautes autorités du pays.

Il a rappelé que la Direction générale de l'Administration territoriale, en tant que laboratoire a été chargée de la conception de ses importants outils indispensables à la réussite de la réforme de l'Etat.

Cette volonté de développer la déconcentration a coïncidé avec l'opportunité du projet en cours de l'Acte III de la décentralisation et de la modernisation de l'Administration territoriale dans le cadre de son plan initié depuis plusieurs années déjà.

Ainsi, se présente une double opportunité :

- la mission confiée au Ministère de l'Intérieur de concevoir la Charte de la déconcentration et de la mettre en œuvre ;
- la réforme en cours de la décentralisation initiée par l'Etat avec le Ministère de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales.

L'occasion se présente donc, d'atteindre les deux objectifs de décentralisation et de déconcentration dans le cadre de la réforme de l'Etat et de la modernisation des services publics.

Pour ce faire, la DGAT a cru devoir engager une large réflexion entre tous les acteurs de la décentralisation et du développement local en vue de recueillir le maximum de contribution afin que la Charte de la déconcentration puisse répondre autant que possible à leurs préoccupations.

Cette concertation durant ces dernières années ainsi que les conclusions des différents séminaires et ateliers ont abouti à la loi d'orientation de l'Administration du Territoire et au projet de Charte de la déconcentration adopté par le Conseil interministériel de l'Administration du Territoire tenu le 12 juillet 2012.

L'organisation de l'atelier sur les axes d'harmonisation dans le cadre de la Réforme de l'Acte III de la décentralisation vient donc à son heure afin que les conclusions et recommandations issues des réformes en cours puissent être prises en compte.

## **I. PRESENTATION DES DOCUMENTS DE TRAVAIL**

### **A. Présentation des TDR et de l'agenda**

L'atelier a débuté par la présentation des termes de références et de l'agenda de travail par Monsieur Mouhamadou Moustapha THIOUNE, Directeur des libertés publiques qui a rappelé le contexte de l'atelier d'harmonisation ainsi que toute la démarche qui a prévalu à l'élaboration des projets de charte de la déconcentration et de la loi d'orientation de l'Administration territoriale.

Il a fortement souligné la convergence entre la réforme de la déconcentration et la vision des pouvoirs publics sur les orientations retenues qui ont été confirmées par le Conseil

interministériel de l'Administration territoriale (CIAT) du Mercredi 31 juillet 2013 présidé par le Premier ministre.

## **B. Présentation du projet de loi d'orientation de l'Administration territoriale de la République**

A sa suite, Monsieur Alioune Badara DIOP, Préfet de Dakar a présenté **la loi d'orientation de l'Administration territoriale de la République. En rappelant tout le processus de réforme entamé depuis la loi n° 72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 relative à l'organisation de l'Administration territoriale jusqu'aux réformes actuelles. Il a particulièrement expliqué le sens des mutations qui ont conduit à l'adoption de la notion d'administration territoriale de la République qui prend en compte les interactions entre les circonscriptions administratives, les services déconcentrés et les collectivités locales.**

Il a insisté sur les principes ci-après :

- la coopération entre collectivités locales et autorités déconcentrées ;
- la contractualisation entre élus et autorités administratives sur les orientations locales ;
- la territorialisation des responsabilités et des politiques publiques.

## **C. Présentation du projet de décret portant Charte de la déconcentration**

Monsieur Baye Oumy GUEYE, préfet de Kaolack a présenté **la Charte de la déconcentration en rappelant tout le processus qui a conduit à son adoption et aux efforts de synthèse qui ont permis d'avoir un projet composés de onze titres avec 54 articles.**

Cette Charte consacre la déconcentration comme la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat.

Elle comporte des innovations majeures en matière de territorialisation des compétences, du service public, de rationalisation et de mutualisation des services déconcentrés avec les dispositifs et mécanismes de concertation interministériels.

La Charte met en place des dispositifs de territorialisation de la coopération entre l'Etat et les Collectivités locales autour de contrat de projets et de contrat de plans. Elle met en place un dispositif de territorialisation des politiques publiques notamment des programmes d'investissements, avec un document de programmation qui privilégie une logique d'objectifs et de mesures de performance.

Désormais, la Charte met en place un cadre d'action commun propre aux services de l'Etat dans chaque région et dans chaque département avec des dispositifs de suivi, d'évaluation du développement territorial.

La Charte établit des dispositifs de coordination interrégionale et renforce le rôle du comité interministériel de l'Administration territoriale qui participe à l'évaluation de la politique et veille au respect des principes de la Charte.

#### **D. Présentation de l'état d'avancement de l'Acte III de la Décentralisation**

Monsieur Adama DIOUF, Directeur au Ministère de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales a présenté une communication sur **l'état d'avancement sur l'Acte III de la Décentralisation**.

Après avoir rappelé, le contexte de la Réforme et sa justification, il a souligné la vision et les objectifs qui sous-tendent l'Acte III de la Décentralisation à savoir : organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2022.

A cet égard, il a rappelé, que l'objectif général de l'Acte III consiste à élaborer une nouvelle politique nationale de décentralisation qui permet d'asseoir des territoires viables et compétitifs, porteurs d'un développement durable.

Plus spécifiquement l'Acte III vise à construire une cohérence territoriale par une réorganisation de l'espace et l'émergence de pôles de développement ; assurer la lisibilité des échelles de gouvernance territoriale en clarifiant les relations entre les acteurs et en articulant les compétences à transférer aux ressources techniques, financières et humaines ; améliorer les mécanismes de financement du développement territorial et de la gouvernance budgétaire pour un véritable développement économique et social.

Il a passé en revue, l'état d'avancement de l'Acte III depuis sa phase de préparation et de mise en œuvre pour tirer les premières conclusions suivantes :

- la communalisation intégrale, c'est à dire l'érection des actuelles communautés rurales en communes. Cette grande innovation, qui emporte l'adhésion des acteurs territoriaux, est un pas décisif dans le renforcement institutionnel de notre cadre juridique en conférant le statut communal à l'actuelle communauté rurale. Cela lui permettra d'accéder à des opportunités comme les équipements de plateformes socio économiques de base. En outre, cela contribue aussi à un meilleur aménagement de l'espace rural et répond à l'impératif d'une meilleure gestion de proximité.
- l'érection du département en collectivité territoriale, avec l'installation de conseil départemental élu au suffrage universel. Le département comme collectivité locale est aussi approuvée par les populations. Les liens sociologiques, culturels et économiques entre les acteurs et leur espace sont d'autres opportunités à saisir pour construire de nouveaux cadres de gouvernance territoriale.

- le maintien des régions actuelles, dans le cas du maintien de la région actuelle, des initiatives de solidarité entre régions, seront davantage encouragées en vue de faciliter l'émergence de pôles de développement économiquement viables. Des mécanismes d'incitation seront également mis en place.

Il a rappelé que des mesures d'accompagnement sont prévues ainsi que la rédaction des projets de lois et de décrets relatifs à la nouvelle décentralisation (Projet de loi portant Nouveau Code des Collectivités locales (la loi 96-06 sera modifiée ; Projet de loi portant modification de la loi n°96-07 portant transfert de compétences ; Projet de loi modifiant la loi sur les cumuls de fonction (la loi 96-11) ; Projet de loi modifiant la loi n°96-09 sur les Communes d'Arrondissement.

Il a rappelé les différentes phases prévues pour la mise en œuvre des conclusions de l'Acte III de la Décentralisation.

Après la pause déjeuner, les débats ont porté sur plusieurs questions relatives à l'harmonisation entre les différents textes dans le souci d'une cohérence du dispositif institutionnel et juridique d'accompagnement de la décentralisation et du développement local.

Il ressort des débats, des points de discussions sur la vision, les concepts, l'organisation des territoires, les compétences et fonctions des chefs de circonscriptions administratives, la représentation de l'Etat dans les collectivités locales ; les relations entre l'Etat et les collectivités locales, la gouvernance territoriale ainsi que l'ancrage de quelques institutions créées telles que les maisons de service public.

## **II. DISCUSSIONS ET IDENTIFICATION DES AXES D'HAR MON ISAT I ON**

### **A. Sur la vision**

Il est apparu une **concordance entre l'Acte III de la Décentralisation et la loi d'orientation de l'Administration territoriale et de la Charte de la Déconcentration autour d'un Etat efficace garant de la cohésion sociale et territoriale de la Nation, organisé non, pour encourager une quelconque autonomisation mais, plutôt de distinguer les différents acteurs pour mieux, les responsabiliser et les faire travailler ensemble.**

La finalité de l'Administration du territoire national est **de faire converger l'action des responsables de toutes les collectivités publiques vers le service à rendre et non vers le pouvoir à partager.**

L'Acte III de la Décentralisation veut permettre à toutes les forces locales de prendre les initiatives, de libérer les énergies et de prendre en charge les intérêts locaux de la

population et également, de contribuer à la promotion des intérêts nationaux, à travers la territorialisation des politiques publiques.

La loi d'orientation sur l'Administration territoriale et la Charte de la déconcentration préconise la **déconcentration d'un Etat essentiel, assumant ses missions naturelles et prenant en charge celle que la Nation veut lui confier compte tenu des attentes des citoyens.**

L'Etat visé ne doit être ni omniprésent, ni omnipotent mais, à une présence légitime, ni supporté, ni imposé.

Cette présence naturelle est conforme à une République unitaire. La décentralisation ne s'opère donc pas, au détriment de l'Etat mais, celui-ci confie aux collectivités locales des responsabilités exercées au plus près des citoyens et, au moindre coût.

**En définitive, il s'agit pour ces différents textes, d'équilibrer, d'harmoniser l'évolution des responsabilités et de réformer les obstacles à l'épanouissement d'une vie de l'Etat territorial à la fois décentralisé et déconcentré.**

Dans le contexte actuel, il y a **concordance autour d'une vision stratégique de long terme dans la gestion des affaires publiques. Tous s'accordent, pour retenir que la coopération et les synergies sont à la base de meilleurs services publics.**

C'est pourquoi, l'Administration territoriale souscrit avec conviction aux projets du Gouvernement de moderniser l'action publique et entend y jouer un rôle déterminant. Elle se **veut une force de proposition autant qu'un acteur déterminant, dans la mise en œuvre des politiques publiques.**

En effet, l'Etat sera d'autant plus efficace, que ses serviteurs seront pleinement associés au choix du Gouvernement. Tous les autres acteurs publics, y compris les collectivités territoriales, toutes les forces de la société civile doivent être parties prenantes.

A cet égard, trois (03) objectifs majeurs se retrouvent dans les différents textes comme étant des justifications à tout pouvoir :

- **la responsabilité à assumer ;**
- **la coopération à développer ;**
- **le service à rendre aux citoyens.**

En somme, les textes permettront d'espérer un Etat plus présent, un Etat mieux organisé (qui rationalise, qui limite son domaine d'intervention, déconcentre avec application du principe de subsidiarité, agit au meilleur niveau, coordonne, globalise les moyens, contrôle, évalue).



## **B. Sur les concepts**

Les discussions ont porté sur les concepts d'administration territoriale de la République de territoires, d'acteurs territoriaux, de territorialisation des politiques publiques, de politiques territoriales et de circonscriptions administratives.

A l'issue des discussions, un consensus sur la vision et les concepts s'est dégagé.

Ces textes officiels consacrent de façon harmonieuse le couple de forces que constituent la décentralisation et la déconcentration dans notre organisation.

La loi d'orientation de l'Administration du territoire de la République et le décret portant Charte de la déconcentration font écho et confirme la confluence entre la décentralisation et la déconcentration dans l'idée que, désormais, l'Administration du territoire national est assurée par les collectivités locales décentralisées et par les services déconcentrés de l'Etat.

L'essentiel est d'harmoniser tous les concepts pour arriver à accomplir des missions au service de l'intérêt général et des citoyens et non pas, d'exercer des compétences au profit des institutions.

Chaque niveau d'administration est appelé à constituer un creuset de l'intérêt général. L'objectif étant d'orienter les compétences dans un souci de clarification des responsabilités car, il faut encourager l'esprit de coopération, la conjugaison des volontés dans la complémentarité des missions publiques.

Une définition harmonisée des concepts sera proposée après l'adoption définitive des textes.

## **C. Sur l'organisation des territoires**

Plusieurs questions étaient soumises à discussion notamment :

- dans le souci de renforcer la participation citoyenne au niveau des collectivités locales, le projet a proposé l'instauration des cadres de concertation au niveau de la région, du département et de la commune. Ce cadre de concertation devrait être consulté sur les plans et les projets de développement local, les conventions de coopération et les contrats plans et le projet de budget annuel. Le cadre de concertation peut aussi être consulté sur toute autre matière d'intérêt local.
- de sort de l'arrondissement ;
- le sous-préfet représentant de l'Etat auprès des nouvelles communes nées des communautés rurales (l'exercice du contrôle de légalité par exemple);

- la nécessité ou pas d'un niveau académique requis pour les futurs membres de bureau du conseil régional, du conseil départemental et du conseil municipal et en conséquence les modes de scrutin ou d'élaboration des listes de candidats.

Au total, la nouvelle architecture territoriale est composée de 14 régions, 45 départements, 123 arrondissements, 126 communes dont 6 villes, 46 communes d'arrondissement et 385 communautés rurales qui devront passer communes.

La question des pôles territoriaux va être examinée dans la deuxième phase de l'Acte III de la décentralisation.

#### **D. Sur les compétences et fonctions des chefs de circonscriptions administratives**

S'agissant des fonctions, une refonte du décret n° 72-636 du 26 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives afin de valoriser le pilotage préfectoral des projets et programmes fera l'objet d'un examen ultérieur, tout comme les questions statutaires des préfets.

Une attention particulière doit être portée sur les actions qui contribuent à mieux faire vivre ensemble les populations.

La déconcentration suppose des circuits courts de décision, proche du citoyen, ainsi que des adaptations aux spécificités locales.

A cet égard, l'Etat doit retenir en son centre, les seules fonctions stratégiques normatives et d'évaluation et déléguer ses pouvoirs de gestion à des services déconcentrés peu nombreux, et puissants sous l'autorité des préfets.

Un Etat qui s'approprie pleinement les outils de gestion créés par les nouvelles législations notamment : la législation budgétaire et qui passe d'une culture dominée par la question des moyens, à une culture fondée sur le service rendu (la logique de la performance n'est pas l'apanage du privé), elle s'impose aussi, au secteur public.

Un Etat qui fait une priorité la gestion des ressources humaines (le renforcement des capacités est d'une importance capitale).

Un Etat arbitre, face à une décentralisation clarifiée, un Etat garant de la cohésion sociale et territoriale de la Nation, un Etat plus lisible et mieux organisé pour être efficace.

#### **E. Sur la représentation de l'Etat dans les collectivités locales**

L'Administration repose sur des règles immuables et permanentes mais aussi, pertinentes autour des principes d'impartialité, d'égalité, de continuité et d'adaptation des services publics ainsi que d'une forte déontologie (principes certes perfectibles mais fondés sur des bases solides).

Pour cela, des changements profonds redessinent notre conception de la puissance publique et du rôle de l'Etat infiniment moins tutélaire et maître du jeu, que naguère.

Les représentants de l'Etat sont profondément au service de la société et responsables du bon accomplissement des missions qui leurs sont confiées.

Le Gouverneur représentera l'Etat dans les régions, le préfet dans les départements, et communes chefs lieux d'arrondissement et le sous-préfet dans les communes (précédemment communautés rurales). Le cas des communes créées avant l'Acte III fera l'objet de rattachement par décret.

#### **F. Sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales**

Une vision stratégique pour notre pays et son émergence ne peuvent prendre appui que sur une conjonction entre la volonté politique de l'Etat et les autres personnes publiques, la capacité de proposition et d'application de l'Administration et l'inventivité, le dynamisme de la société civile et du secteur privé.

L'essentiel pour l'Etat, est d'incarner une nouvelle puissance publique attentive à ses partenaires, moins dominatrice et résolue à s'adapter pour prendre sa part du projet collectif de notre pays.

Une puissance publique apte à répondre aux enjeux cruciaux de notre temps. Pour cela, il faut définir clairement ses relations qui ont intérêt à converger et à se compléter : une relation équilibrée, de dialogue centrée sur les préoccupations exclusives de l'intérêt général.

#### **G. Sur le titre III: gouvernance territoriale**

Harmoniser la loi d'orientation portant sur l'aménagement du territoire ou du développement durable des territoires et la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République. L'essentiel des questions de bonne gouvernance sont déjà prises en compte par la LOAT.

#### **H. Sur l'ancrage institutionnel des maisons de service public**

- ✓ Définir leurs missions, et leur organisation et fonctionnement ;
- ✓ Leur vocation.

## **SYNTHESE**

Il ressort des travaux que tous les axes d'harmonisation ont été identifiés avec un consensus sur la centralité du département, la nécessité d'une adaptation aux dispositions de l'UEMOA et de tous les autres textes nationaux ayant un impact sur l'Administration territoriale de la République.

Une divergence est apparue sur l'opportunité ou non de faire exercer le contrôle de légalité budgétaire par les préfets ou sous-préfets selon la taille et/ou l'importance du budget. Finalement, l'option a été prise de maintenir le statu quo.

Il a été proposé la mise en place d'un comité de relecture multisectoriel pour finaliser le projet de charte et la loi d'orientation qui ont été déjà validés par le CIAT.

La Réforme du décret n° 72-636 fixant les attributions des chefs de circonscriptions administratives et de villages ainsi que leur statut fera l'objet d'un examen ultérieur.

Un plan de travail et de suivi de la mise en œuvre des recommandations sera élaboré en interne au niveau du « laboratoire » qu'est la Direction générale de l'Administration territoriale du Ministère de l'Intérieur en charge, de l'élaboration et de la mise en œuvre de la Charte de la déconcentration ».

L'atelier de deux jours a permis d'échanger sur le cadre de définition des concepts et les grandes orientations de la formulation des réformes de décentralisation et de gouvernance locale :

- d'analyser les insuffisances constatées dans la conduite du processus de déconcentration et de l'administration du territoire ;
- d'apporter des réponses pertinentes aux problèmes identifiés.

Ces échanges ont permis également de lever les obstacles qui limitent l'impact attendu de la politique de décentralisation.

Les propositions et recommandations d'harmonisation ci-dessus retenues, peuvent constituer, les grandes lignes d'un plan d'action réaliste, pouvant être mis en œuvre en opérant les ruptures nécessaires dans le management de la politique de déconcentration, en rapport avec l'Acte III de la décentralisation et les mutations socioéconomiques qui interviennent sur l'environnement national et international.

L'atelier a préconisé trois séries de mesures notamment :

1. l'amélioration de la rédaction finale avec un comité restreint de relecture de la mouture définitive du texte après finalisation du nouveau projet de Code des collectivités locales ;
2. la révision du projet de texte relatif aux attributions des chefs de circonscription et des chefs de villages ;
3. la poursuite de la réflexion sur le renforcement des capacités managériales des représentants de l'Etat et l'amélioration du cadre institutionnel et organisationnel de la déconcentration.

Le Ministère de l'Intérieur et la DGAT en particulier, sont conscients de l'immense défi de réussir l'adaptation de l'Etat par la déconcentration.

Tous, sont conscients que les mutations actuelles appellent une réponse claire, un renouvellement, voire une transformation de l'Etat pour qu'il soit plus simple, plus économe, plus efficace et plus engagé dans la satisfaction de l'intérêt général.

L'orientation retenue par l'atelier est d'aller vers un Etat renouvelé, c'est-à-dire un Etat qui retient en son centre, les seules fonctions stratégiques normatives, de contrôle et d'évaluation et, qui sait déléguer ses pouvoirs de gestion à des services déconcentrés, sous l'autorité des gouverneurs, préfets et sous-préfets, représentants de l'Etat.

Au regard de cet objectif et en dépit des progrès déjà accomplis, l'atelier reconnaît que du chemin reste à parcourir.

Il est recommandé d'aller vers un Etat qui s'approprie pleinement des outils de gestion, des législations notamment budgétaire et qui passe d'une culture dominée par la question des moyens à une culture fondée sur le service rendu.

Il est encore recommandé de faire une priorité la gestion des ressources humaines car : la richesse réside dans les hommes et les femmes qui composent les représentants de l'Etat, leur compétence, leur rigueur, et leur dévouement à la chose publique. Les échanges ont montré que les représentants de l'Etat sont donc conscients des changements profonds qui vont redessiner la conception de la puissance publique et du rôle de l'Etat, infiniment moins tutélaire et maître du jeu que, naguère. Ils sont conscients que la coopération et les synergies sont à la base des meilleurs services publics.

Ils savent que l'exigence de performance s'impose et doit être assumée. Pour l'ensemble de ces raisons ci-dessus, l'administration souscrit avec conviction au

projet du Gouvernement de moderniser l'action publique et, entend y jouer un rôle déterminant.

Lucide sur ses devoirs, l'administration territoriale ne pourra évidemment remplir ses missions qui si son action est entourée de garanties : non point pour elle-même, mais, pour permettre le bon fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la sauvegarde de l'ordre public. C'est pourquoi, elle doit être loyale, elle doit être respectée. Souvent les critiques qui lui sont adressées relèvent pour une large part, d'une méconnaissance de ce qu'elle est, et fait, ou souvent de partis pris idéologiques.

L'administration territoriale de la République se veut désormais une force de propositions autant qu'un acteur déterminant de la mise en œuvre des politiques publiques en partenariat avec tous les autres acteurs y compris, les collectivités territoriales, toutes les forces de la société civile, le secteur privé.

Avec l'accroissement du nombre des collectivités locales, un accompagnement et un suivi constant pour la promotion de leur développement économique et social, les représentants de l'Etat doivent s'adapter par une organisation appropriée.

Cette exigence d'adaptation est d'abord d'ordre politique en ce qu'elle devra reposer sur l'affirmation de la volonté des pouvoirs publics de créer les conditions d'une parfaite réforme de la décentralisation et de la déconcentration.

## **CONCLUSION :**

Après les échanges, il est prévu :

- la finalisation des projets de texte (loi d'orientation, charte de la déconcentration, projet de décret, sur les attributions des chefs de circonscription administratives et des chefs de village) ;
- l'organisation de la veille, du suivi et de l'appui aux initiatives de renforcement des capacités des représentants de l'Etat à tous les niveaux, centraux, régionaux et départementaux.

Il est important de trouver les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à la réussite des réformes en cours.

En effet, un accent particulier sera mis sur le renforcement des capacités pour permettre aux représentants de l'Etat d'avoir les connaissances et le savoir-faire nécessaires, à l'exercice de leurs compétences.

## ANNEXES

### AGENDA

**Atelier harmonisation charte de la déconcentration et acte 3 de la décentralisation**

Du 24 au 25/09/ 2013. Lieu Hôtel Lagon (Dakar)

<b>PREMIER JOUR</b>		
<b>8h30–9h30</b>	<b>Arrivée et installation des participants</b>	
<b>9h30–10h</b>	<b>Cérémonie d’ouverture de l’atelier</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Allocution d’ouverture</li> <li>✓ Présentation des TDR et de l’agenda de l’atelier</li> </ul>	<b>Représentant MINT</b>
<b>10h00-10h15</b>	<b>PAUSE CAFE</b>	
<b>10h15–10h45</b>	Présentation de la Loi d’Orientation de l’Administration territoriale (LOAT)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Intervenant :</b> Alyoune Badara DIOP, Préfet Dakar</li> </ul>
<b>10h45-11h15</b>	Présentation de la Charte de la déconcentration	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Intervenant :</b> Baye Oumy GUEYE, Préfet Kaolack</li> </ul>
<b>11h15-11h45</b>	Présentation acte 3 de la décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Intervenant :</b> Adama DIOUF/ SOW MATCL</li> </ul>
<b>11h45-13h30</b>	Discussions sur l’identification des axes d’harmonisation	
<b>13h30-15h</b>	<b>PAUSE DEJEUNER</b>	
<b>15h-16h30</b>		

	Suite discussions	
<b>16h30-16h45</b>	<b>PAUSE CAFE</b>	
<b>16h45-18h</b>	Suite discussions	
	<b>DEUXIEME JOUR</b>	
<b>9h00-10h30</b>	Formulation des axes d'harmonisation	
<b>10h30-10h45</b>	<b>PAUSE CAFE</b>	
<b>10h45-13h30</b>	Suite formulation des axes d'harmonisation	
<b>13h30-15h00</b>	<b>PAUSE DEJEUNER</b>	
<b>15h00-16h00</b>	Restitutions et synthèses des travaux	
<b>16h00-16h30</b>	Clôture atelier	▪ <b>Représentant MINT</b>



## **FEUILLE DE PRESENCE**



## **TERMES DE REFERENCE**

### **TERMES DE REFERENCES DE L'ATELIER D'HARMONISATION DU CONTENU DES REFORMES DE LA DECONCENTRATION ET DE LA DECENTRALISATION : CHARTRE DE LA DECONCENTRATION – ACTE III DE LA DECENTRALISATION**

#### **1. Contexte et Justification**

Dès l'accession à la souveraineté internationale, le Sénégal indépendant avait défini, parmi ses axes prioritaires, l'accomplissement du développement et le renforcement de la démocratie. La réalisation de ces défis reposa, dès lors, sur deux politiques majeures, la déconcentration et la décentralisation, érigées comme socle incontournable de la satisfaction des objectifs définis par les pouvoirs publics. Près d'un demi-siècle d'exercice de ces deux politiques a permis de mettre en évidence quelques avancées significatives. Cependant, la multiplicité de leurs insuffisances respectives a constitué un frein à l'érection d'un Etat émergent, fort de ses territoires développés.

Au regard de ce constat, il parut nécessaire d'infléchir les tendances d'inefficacité notées. Cette entreprise passe, nécessairement, par une réorientation, voire une refondation des bases de la déconcentration et de la décentralisation conformément à la vision des pouvoirs publics. C'est ainsi que la territorialisation des politiques publiques s'est imposée comme cadre d'épanouissement des territoires, avec en ligne de mire les impératifs d'efficacité et d'efficience couplés aux exigences de modernisation de l'action publique pour un ajustement permanent à l'évolution de l'environnement et une satisfaction des besoins du citoyen.

Aussi, en application des directives présidentielles, la réflexion posa-t-elle la pertinence d'une réforme de la politique de la décentralisation, arrimée à la nécessité d'une nouvelle organisation du Sénégal.

Cette vision des autorités étatiques se concrétisa sous la dénomination de «Acte III de la Décentralisation» qui décline l'aménagement de l'étendue du pays en «territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2022».

S'agissant de la politique de la déconcentration, il faut préciser qu'une réforme, initiée depuis plusieurs années, intégrait déjà cette vision relative à la territorialisation de l'action publique.

C'est la raison pour laquelle, la démarche qui a prévalu à l'élaboration des projets de Charte de la Déconcentration et de loi d'Orientation de l'Administration territoriale avait retenu, comme postulat, l'approche territoire du développement. C'est pourquoi, cette réforme, qui vise une relance volontaire de la politique de déconcentration, s'est inscrite dans une dynamique de redistribution des missions, attributions et moyens entre le niveau central et celui territorial, tout en prônant le principe de la territorialisation des responsabilités et l'instauration d'un nouveau pilotage territorial.

Eu égard à la convergence entre l'esprit ayant sous-tendu la réforme de la déconcentration et la vision déclinée par les pouvoirs publics, les orientations retenues par les projets de Charte de la Déconcentration et de loi d'Orientation de l'Administration territoriale ont été validées, par ces derniers, lors de la première réunion du Conseil interministériel de l'Administration territoriale (CIAT), convoqué le mercredi 31 juillet 2013 par Monsieur le Premier Ministre.

Il reste entendu que cette réforme majeure de l'Administration, comme cela a été fortement recommandé lors du CIAT, doit être menée de front avec toutes les autres réformes envisagées, particulièrement celle de la décentralisation.

Cela est d'autant plus pertinent que la réalité prouve que la modernisation de l'action territoriale est aujourd'hui étroitement liée au développement des collectivités locales ; du moment qu'il est ressorti que les insuffisances de l'action étatique au niveau du territoire impactent négativement sur le niveau de performance desdites collectivités. De plus, l'émergence de territoires forts, aptes à soutenir le développement local, est assujettie à l'existence d'une ingénierie territoriale réelle procédant, impérativement, d'une complémentarité et d'une coordination pleine et entière entre déconcentration et décentralisation.

Autrement dit, il s'agit d'obéir aux exigences de synergie et d'évolution synchrone de ces deux politiques.

Sous ce rapport, il est heureux que la recommandation formulée lors du CIAT coïncide avec le partage du bilan d'étape de l'Acte III de la Décentralisation dont les premiers résultats font état d'innovations majeures, parmi lesquelles :

- la communalisation intégrale (érection des communautés rurales en commune avec maintien de leurs limites actuelles) ;
- l'érection du département en collectivité locale.

Au vu de ces modifications dans l'architecture administrative territoriale, survenues postérieurement à l'élaboration des projets de Charte de la Déconcentration et de loi d'Orientation de l'Administration territoriale, il est apparu indispensable de réaliser une harmonisation entre les réformes de la déconcentration et de la décentralisation ainsi entreprises.

Cette mise en cohérence portera, principalement, sur les points d'achoppements constitués par :

- la définition des concepts ;
- l'organisation du territoire ;
- les rapports Etat/Collectivités locales.

Par ailleurs, il convient de relever que dans la mise en œuvre de la territorialisation des politiques publiques, il sera nécessaire d'opérer une réadaptation des fonctions préfectorales aux nouvelles exigences de la déconcentration et de la décentralisation. Cela supposera, donc, une refonte du décret n°72-636 du 26 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative afin de valoriser le pilotage préfectoral des projets et programmes.

Il s'y ajoute que, de ces nouveaux dispositifs, procédera un réarmement juridique de l'autorité préfectorale, avec comme intérêts, celui de consacrer désormais la préfectorale plus comme métier que comme fonction et d'apporter aux autorités administratives la sécurisation juridique indispensable qui, définitivement, devra les soustraire d'une précarisation prononcée.

C'est pourquoi, l'opportunité de cet atelier d'harmonisation sera saisie par la Direction générale de l'Administration territoriale pour partager avec les différents participants des projets du statut du corps de la préfectorale et de la réforme du décret n°72-636 du 26 mai 1972 fixant les attributions des chefs de circonscription administrative et de chefs de village.

## **2. Objectif général de l'atelier**

---

Harmoniser les dispositions des projets de loi d'Orientation de l'Administration territoriale et de la Charte de la Déconcentration avec les premières conclusions de l'Acte III de la Décentralisation.

## **3. Objectifs spécifiques**

---

**OS1 : Identifier les points devant faire l'objet d'une harmonisation ;**

- Concepts et définitions
- Organisation du territoire
- Rapports Etat/Collectivités locales

**OS2 : Validation des projets sur le statut de la préfectoral et sur la réforme du décret 72-636 fixant les attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village.**

## **4. Résultats attendus**

---

- La définition des différents concepts utilisés dans les réformes de la déconcentration et de la décentralisation sont harmonisées ;
- La nouvelle organisation du territoire retenue par l'Acte III de la décentralisation est prise en compte dans les dispositions de la Charte de la Déconcentration et de la loi d'orientation de l'Administration territoriale ;
- Le rôle de représentation de l'Etat auprès de chaque collectivité locale est clairement défini ;
- Le projet sur le statut du corps préfectoral est validé ;
- La proposition de réforme du décret 72-636 fixant les attributions des chefs de circonscription et de village est validée.

## **5. Méthodologie**

---

Dans un premier temps, les points devant faire l'objet d'une harmonisation seront présentés sur un support d'animation (Power Point) réalisé à partir d'une exploitation des documents relatifs aux différentes réformes en cours. Sous ce rapport, les documents de base seront constitués par :

- Le document de cadrage de l'acte III de la décentralisation ;
- La déclaration du Ministère de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales sur les premiers résultats de la réflexion dans le cadre de l'Acte III ;
- Le projet de loi d'orientation du développement durable ;
- Le projet de loi d'orientation de l'Administration territoriale ;
- Et le projet de Charte de la déconcentration.

Cette présentation sera discutée en groupes de travail pour l'atteinte des objectifs poursuivis.

Dans un deuxième temps, deux présentations relatives, l'une, à la proposition de statut du corps préfectoral et, l'autre, au projet de réforme du décret n°72-636 du 26 mai 1972 suivront, toujours en support d'animation. L'atelier se déroulera en deux(02) jours, avec des séances plénières suivi de débats et de travaux de groupe.

## **6. Animation –Facilitation**

---

En raison de la diversité des documents à partager, l'USAID-PGP mettra à la disposition de la DGAT un consultant-facilitateur pour faciliter le déroulement des travaux. Il sera d'un profil sénior et suffisamment imprégnés des outils opérationnels pour animer l'atelier.

## **7. Cibles**

---

Les participants à cet atelier seront au nombre de 25 personnes et seront issus des institutions suivantes :

- Présidence de la république (SG/PR)
- Primature (CS)
- Ministère de l'Intérieur (central et déconcentré)
- MATCL (Direction Développement Durable et membre comité de pilotage)
- Ministère de l'Economie et des Finances
- Ministère de la Fonction Publique, du Travail et du Dialogue Social
- Ministère de la justice

## **8. Date**

---

24-25 Septembre 2013

## **9. Lieu**

---

Lagon, Route de la corniche Est à Dakar

\*\*\*\*

## RAPPORT

# **FORMATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE DES ELUS ET DES ACTEURS LOCAUX DE LA COMMUNE DE BIGNONA SUR LE BUDGET PARTICIPATIF**

Réalisé par



**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

## **SOMMAIRE**

- **Sigles et acronymes**
- **Contexte et justification**
- **Objectifs généraux et spécifiques**
- **Résultats attendus**
- **Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique**
  - Séance 1 : Définition du budget classique, présentation du cadre budgétaire et identification des principales recettes et dépenses de la CL
  - Séance 2 : Grands Principes budgétaires
  - Séance 3 : Calendrier budgétaire
  - Séance 4 : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG
- **Chapitre 2 : Introduction au Budget participatif**
  - Séance 1 : Définition du budget participatif
  - Séance 2 : Historique
  - Séance 3 : Etapes du budget participatif (Vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)
  - Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG
  - Séance 5 : Budget classique/Budget participatif : Forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG
- **Chapitre 3 : Assistance Technique**
  - Contexte et justification de l'assistance technique
  - Objectifs de l'assistance technique
  - Résultats attendus de l'assistance technique
- **Chapitre 4 : Rappels des critères du BBG**
- **Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP dans une CL**
  - Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG
  - Eléments tirés du diagnostic : Forces et faiblesses
  - Identification des actions à entreprendre
  - Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG
  - Planification des actions
- **Chapitre 6 : Elaboration du budget participatif**
- **Chapitre 7 : Forum de restitution publique**
- **Evaluation finale et Clôture**



## **DOCUMENTS ANNEXES**

- Zonage de la commune de Bignona
- Diagnostic participatif
- Plan annuel d'investissement
- Liste des participants

## **Sigles et acronymes**

**ACA** : Association Conseil pour l'Action

**ASC** : Association sportive et culturelle

**BBG** : Baromètre de bonne gouvernance

**BC** : Budget classique

**BP** : Budget participatif

**CCC** : Conseil communal de concertation

**CCQ** : Cadre de concertation de quartier

**CEDAC** : Centre d'éducation de documentation et d'action culturelle

**CL** : Collectivité locale

**COPI** : Comité de pilotage

**GTS** : Groupe technique de suivi

**MI** : Maison de l'innovation

**PAI** : Plan annuel d'investissement

**PGP** : Programme gouvernance et paix

**PNDL** : Plan national de développement local

**PTF** : Partenaires techniques et financiers

**OSC** : Organisation de la société civile

**STD** : Services techniques déconcentrés

**USAID**: United States Agency for International Development

## Contexte et justification

Par une gestion rationnelle et transparente des ressources afin de mieux répondre aux exigences du développement économique local, la décentralisation a pour objectif de rendre l'administration plus accessible.

Cependant, dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. Ceci a comme conséquence, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation desdites populations au processus budgétaire. Aussi, les élus ne jouent pas souvent pleinement leurs rôles à cause de leur niveau d'instruction très faible et de leur méconnaissance des textes de la décentralisation, notamment le droit budgétaire, la comptabilité publique et le code des marchés. A ces facteurs, s'ajoute une absence de cadre d'échanges et de partage entre les acteurs.

Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire est nécessaire. C'est la préoccupation du PGP qui, à travers le budget participatif objet du présent module, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

Ce module s'adresse aux élus et autres acteurs locaux (membres du GTS, membres des OSC, représentants du secteur privé, les services techniques déconcentrés et décentralisés, les autorités administratives, etc.)

## Résumé

Du 8 au 12 avril 2013, a été tenu l'atelier de formation des acteurs locaux de la commune de Bignona. L'ouverture a été faite par le 2<sup>ème</sup> adjoint au Maire qui, après les interventions du coordonnateur du GTS et du représentant de l'USAID/PGP/ACA, a tenu à remercier partenaires et participants.

Après cette cérémonie officielle, les participants se sont présentés tour à tour, le représentant du PGP-ACA a informé sur les modalités administratives de l'atelier. Quant au facilitateur, il a présenté le module de formation aux participants puis procédé au recueil de leurs attentes sur Padex, avant de les croiser avec les objectifs et résultats prévus pour toute la durée de cette session de formation.

La présentation de l'agenda, a permis de bien détailler les thèmes de formation, étalés sur les 5 jours. Le rappel et l'adoption du code de conduite, ont facilité le déroulement des activités de formation, sanctionnées par un bon niveau de participation et une bonne qualité des productions des acteurs en atelier comme en plénière.

Chaque journée de formation est précédée d'un rappel des acquisitions antérieures. L'approche utilisée pour l'exploitation des thèmes, est la suivante :

- Compréhension générale du thème en plénière
- Travaux d'atelier
- Restitution des productions de groupes en plénière
- Apport d'informations fourni aux participants en guise de réponses aux questions et aux difficultés rencontrées.

Au deuxième jour de l'atelier, il ya eu une évaluation d'étape, suivie au 5<sup>ème</sup> jour d'une évaluation finale.

Le dernier jour a été consacré à l'organisation du forum de restitution, sous la responsabilité des membres du GTS avec l'appui du facilitateur. Pour cela une réunion préparatoire a été tenue avec les personnes choisies afin de partager la méthodologie d'animation et déterminer les éléments de contenu à restituer aux invités. Cette rencontre bien présidée par le coordonnateur du GTS, nous a renseigné sur le déficit d'information sur la gestion des affaires locales et qu'il faut concevoir un bon plan de communication pour rétablir la confiance entre élus et populations dont les relations sont encore minées par les clivages politiques.

Durant la formation, l'atelier a enregistré 02 visiteurs, tous attirés et intéressés par le contenu de la banderole affichée, curieux de savoir le but visé par cette formation, l'un d'entre eux a souhaité disposer du document de formation pour mieux s'informer.

## **Jour 1**

### **Cérémonie d'ouverture**

Après avoir installé les participants et le maire chargé de l'ouverture de cette cérémonie, le coordonnateur du GTS, maître d'œuvre de l'organisation générale de l'atelier, a procédé au démarrage de la rencontre vers 10h, en invitant le représentant de ACA/PGP, à prendre la parole. Celui-ci a rappelé que cette formation vient en appui à la mise en œuvre du BBG, dans la commune de Bignona, qui vise à améliorer le niveau de performance de la gouvernance de la commune en matière fiscale et financière.

A sa suite le 2<sup>ème</sup> adjoint au Maire, a pris la parole pour remercier d'abord les partenaires de l'USAID/PGP et ACA des appuis destinés au renforcement des membres du GTS et autres acteurs qui, doivent être en capacité d'accompagner la CL dans la mise en œuvre du BP en relation avec le BBG. A l'endroit du facilitateur, il se dit rassuré de son expérience dans ce genre de formation par sa parfaite connaissance du terrain. Il a enfin tenu à saluer et à encourager les participants pour leur présence, avant de lancer officiellement l'ouverture de cette session de 5 jours de formation.

### **Mise en route**

Après la présentation de l'ensemble des participants à l'atelier, le facilitateur a procédé au recueil des attentes, à la présentation des objectifs et des résultats attendus, pour ensuite valider avec les participants l'agenda des 5 jours de formation.

#### **1. Attentes des participants sur la formation au budget participatif**

- **Maîtrise du BP en relation avec le BBG**
- **Connaître les étapes du BP**
- **Comment identifier les outils du BP**
- **Quels sont les enjeux du BP**
- **Démarche pratique d'atteinte des résultats**

#### **2. Objectifs de la formation**

##### **2.1. Objectif général**

- ▶ Renforcer les participants sur le processus du budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales

## **2.2. Objectifs spécifiques**

- Former les élus et autres acteurs locaux sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le cadre du budget participatif ;
- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

## **3. Résultats attendus**

---

- ▶ Les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- ▶ les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;
- ▶ les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

## Agenda

Horaires	Lundi 1	Mardi 2	Mercredi 3	Jeudi 4	Vendredi 5
9h-14h	<b>Protocole :</b> – Ouverture officielle ; – Présentation des participants et du facilitateur; <b>Pré-test</b> – Recueil des attentes et des craintes ; – Présentation des objectifs et de l’agenda de l’atelier ; – Faire le lien entre le présent atelier et les ateliers antérieurs sur le BBG	– Rappel <b>Chapitre 2 : Budget Participatif</b> – Introduction au Budget participatif (Définition, historique, processus du BP et lien avec les critères du BBG)	– Rappel <b>Chapitre 3 : - Assistance technique</b> – Contexte et justification Objectifs de l’assistance technique et résultats attendus	– Rappel des points saillants du jour 3 – Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG : Travaux de groupe	<b>Chapitre 7 : Forum de restitution publique</b> Présentation de l’étude
	<b>Pause - café</b>				
	<b>Chapitre 1</b> <b>Le Budget classique</b> (définition, principes budgétaires, cadre budgétaire, processus budgétaire classique)	<b>Principes du BP en lien avec le BBG</b>	<b>Chapitre 4 : Rappel critères du BBG</b> – Elaboration d’une stratégie de mise en œuvre du BP dans une CL <b>Chapitre 5 : Diagnostic/état des lieux</b> Situation de la CL en relation avec le BBG	<b>Planification des actions</b>	
<b>Pause- repas</b>					
14h-16h30	– Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG	– <b>Budget classique/budget participatif</b> : forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG – Evaluation des jours 1 et 2	– Enseignements tirés du Diagnostic (forces et faiblesses) : – Identification des actions à entreprendre	<b>Chapitre 6 : Elaboration du BP</b> – Etude de cas	– <b>Evaluation finale</b> – <b>Clôture</b>

## Chapitre 1 : Rappel sur le budget classique

### Séance 1 : Budget classique

#### 1.1. Tentative de définition des participants en plénière

- Document élaboré et voté par le conseil municipal en recettes et en dépenses.
- Document où on prévoit les recettes et les dépenses après une évaluation annuelle

#### 1.2. Définition

Le budget de la collectivité locale est un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.

#### 1.3. Les principales recettes et dépenses

- **Consigne de travaux d'atelier** : Identifier les principales recettes et dépenses dans le cadre du budget
- **Restitution des productions de groupes et apports d'informations**

Les recettes comme les dépenses obéissent à la nomenclature du cadre budgétaire qui comprend deux sections :

- ▶ **Section de fonctionnement**
- ▶ **Section d'investissement**

<b>Recettes fonctionnement</b>	<b>Dépenses fonctionnement</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Produits de l'exploitation</li><li>- Produits domaniaux</li><li>- Impôts locaux</li><li>- Taxes municipales</li><li>- Dotation de fonctionnement</li><li>- Remboursement de fonds de concours</li><li>- Participations</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dettes, redevances et assurances</li><li>- Secrétariat et bureaux</li><li>- Perception municipale</li><li>- Cabinet du maire</li><li>- Propriétés communales</li><li>- Eclairage public</li><li>- Halles et marchés</li><li>- Santé, hygiène et action sociale</li><li>- Education, jeunesse, sport et culture</li><li>- Cérémonies, fêtes nationales</li><li>- Prélèvement pour investissement</li></ul>
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>Dépenses investissement</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Fonds de concours Etat</li><li>- Autres fonds de concours</li><li>- Prêts bancaires</li><li>- Participations à l'effort de construction</li><li>- Excédents de fonds capitalisés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Equipements administratifs</li><li>- Equipements marchands et artisanaux</li><li>- Acquisition matériel</li><li>- Acquisition équipements</li><li>- Education, santé, sport, culture</li><li>- Etudes et formations</li><li>- Opérations financières</li></ul>

#### 1.4. Cadre budgétaire

L'identification des recettes et dépenses, a permis aux participants d'élaborer le cadre budgétaire

<b>Cadre budgétaire</b>			
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>
- Identification des principales recettes		- Dépenses obligatoires - Dépenses facultatives	
<b>Total des Recettes de Fonctionnement</b>		<b>Total des Dépenses de Fonctionnement</b>	
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>Montant</b>
- Fonds de concours - Participation à l'effort de construction		- Infrastructures à caractère économique et commercial - Équipements à caractère socioculturel ou éducatif - Infrastructures sportives	
<b>Total des recettes d'Investissement</b>	<b>Montant</b>	<b>Total des dépenses d'Investissement</b>	<b>Montant</b>
<b>Total général des recettes</b>		<b>Total général des dépenses</b>	

#### **Séance 2 : Grands Principes budgétaires**

A travers une réflexion individuelle, les participants ont réussi à ressortir les grands principes budgétaires qui sont :

- ▶ **Annualité**
- ▶ **Unité**
- ▶ **Equilibre**
- ▶ **Universalité**
- ▶ **Spécialité**

#### **Apports d'informations**

- **L'annualité** : le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;
- **L'équilibre** : le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;
- **L'unité** : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;
- **L'universalité** : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;
- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

## **Séance 3 : Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget** **Classique**

### **Synthèse des productions d'ateliers**

Etapes	Acteurs impliqués
Collecte d'informations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commission technique de la CL</li> <li>- Services techniques déconcentrés</li> <li>- Populations (GPF, regroupements de jeunes, structures de développement...)</li> </ul>
Débat d'orientation budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil municipal</li> <li>- Services techniques déconcentrés</li> </ul>
Examen, vote et adoption du budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseillers municipaux</li> <li>- Préfet</li> <li>- Receveur municipal</li> <li>- Services techniques déconcentrés</li> </ul>
Transmission du budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maire</li> <li>- Secrétaire municipal</li> <li>- Préfet</li> </ul>
Approbation du budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préfet</li> </ul>
Exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maire</li> <li>- Secrétaire municipal</li> <li>- Comptable public</li> </ul>
Elaboration du compte administratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maire</li> <li>- Secrétaire municipal</li> </ul>

## **Séance 4 : Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans la CL**

Les rôles et responsabilités des acteurs ont été définis en plénière par les participants avec l'appui du facilitateur

Acteurs	Rôles et Responsabilités
Conseil municipal (commission financière)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecte d'informations sur les ressources.</li> <li>- Elaboration d'une politique financière</li> <li>- Vote et adoption du budget</li> </ul>
Maire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration du projet de budget</li> <li>- Exécution du budget</li> <li>- Reddition des comptes</li> </ul>
Populations (CCQ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les contribuables s'acquittent des taxes et des impôts</li> <li>- Les délégués contribuent au recouvrement du minimum fiscal</li> </ul>
GTS (mis en place en 2011 dans le cadre du BBG – USAID/PGP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi du niveau de performance de la CL en gouvernance locale</li> <li>- Élaboration des requêtes de financement du plan</li> </ul>



	d'investissement
Comité de suivi du BP (mis en place dans le cadre de la Gouvernance participative en 2009 par Enda Ecopop)	- Sensibilisation citoyenne - Suivi du niveau d'exécution du budget
Services fiscaux	- Réactualisation du fichier des contribuables
Receveur municipal	- Recouvrement des taxes, impôts et des participations
Etat	- Appuie la CL en fonds de dotation et de concours
Préfet	- Contrôle de légalité - Approbation du budget, des arrêtés de taxes
Délégués de quartiers	- Perception du minimum fiscal
Partenaires	- Appui technique et financier aux projets d'investissement de la CL

## Jour 2

### Chapitre 2 : Introduction au Budget participatif

#### Enjeux de la CL avec l'introduction du BP en lien avec le BBG

Relever le niveau de performance de la commune de Bignona matière de :

- Participation citoyenne
- Mobilisation de ressources propres
- Gouvernance fiscale et financière

#### Séance 1 : Définition du Budget participatif

- Essai de définition en plénière :
  - Un budget élaboré et mis en œuvre avec les populations
  - Dans le cadre du BP, l'accent est mis sur la concertation et la participation
  - Les populations participent à la planification des actions et des moyens de mise en œuvre
- Définition du Budget Participatif
  - ▶ Un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met les citoyens au centre des décisions à prendre.
  - ▶ Un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.
  - ▶ Un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

## **Apports d'informations**

- **Caractéristiques du BP**

Le Budget Participatif se définit comme un processus par lequel les communautés participent au débat sur les politiques publiques et au financement des projets de leur CL

- Les populations sont consultées et donnent leurs avis
- Les populations participent à la prise de décisions (destination ou affectation des ressources)
- Les populations exercent leur devoir citoyen (paiement des impôts et taxes, mobilisation de ressources propres)
- Les populations exercent le Contrôle Citoyen de l'Action Publique (reddition de comptes, suivi-évaluation de la qualité des réalisations)

- **Utilité du Budget participatif**

- ▶ Amélioration de la fiscalité locale
- ▶ Mobilisation optimale des ressources propres
- ▶ Motivation des populations à plus d'engagement
- ▶ Renforcement de la gouvernance locale par la participation citoyenne et le Contrôle citoyen de l'action publique

## **Séance 2 : Historique du Budget participatif**

- **1989** : Mise en œuvre à Porto Allègre (Brésil) avec une population de 1,5 million d'habitants. sa promotion du budget participatif dans les villes brésiliennes, doit beaucoup à la détermination des associations de quartiers qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.
- Grâce à ONU Habitat, le BP a connu trois grandes phases d'expansion :
  - 1989-1997 : phase d'expérimentation dans quelques villes
  - 1997- 2000 : adoption du BP dans 130 villes
- A partir de 2000 : expansion à travers le monde dont au Sénégal avec l'appui des partenaires de Enda-Ecopop, USAID/PGP à travers quelques collectivités locales pilotes dont la commune de Bignona.

## **Séance 3 : Etapes du budget participatif**

(Vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)

- Il s'agit dans chaque atelier d'amener les participants à identifier les principales étapes du BP.

## **Apport d'informations**

L'examen des différentes productions, présentées par les rapporteurs d'atelier, à amener le facilitateur à une appréciation globale des travaux réalisés, aboutissant à la synthèse suivante :

Nos	Etapes	Description	Acteurs impliqués	Période	Critères BBG
1.	Préparation	Mise en place d'un comité de pilotage qui comprend les représentants du GTS, des élus et des OSC- Information et sensibilisation de la population en vue d'obtenir leur adhésion- Le compte administratif est présenté aux populations	Maire, comité de pilotage	Septembre Octobre	<b>Participation</b> <b>Efficacité et</b> <b>efficience</b> <b>Redevabilité</b>
2.	Foras de quartiers et collecte d'informations au niveau des services techniques	Collecte d'informations auprès des différents segments de la population et collecte de données secondaires avec les services techniques- Les populations procèdent au choix de leurs délégués pour les rencontres zonales	Maire, COPI, CCQ, populations Services techniques	Septembre Octobre	<b>Participation</b> <b>Equité</b>
3.	Foras zonaux ou forum des délégués	Rencontres des délégués par zone S'appuyer sur le diagnostic pour identifier les projets prioritaires structurants par rapport à la zone- Jouer sur les principes de solidarité et de transversalité	Maire, COPI, Délégués	Octobre	<b>Participation</b> <b>Equité</b> <b>Efficacité et</b> <b>efficience</b>
4.	Forum communal	Echanges élus et populations sur les projets prioritaires et pertinents qui vont être logés dans la section d'investissement du budget en respectant la nomenclature budgétaire- Les PTF qui se sont engagés sont identifiés- Le Comité de suivi du BP est mis en place	Maire, COPI, PTF Délégués zonaux	Novembre Décembre	<b>Participation</b> <b>Efficience</b> <b>Equité</b> <b>Etat de droit</b>
5.	Planification et orientation budgétaire	Le conseil rural avec l'appui des services techniques, élabore le budget en tenant compte des propositions et des intérêts de la population- Le plan d'investissement est diffusé auprès des populations	Conseil municipal, Services techniques, Comité de suivi	Décembre	<b>Participation</b> <b>Efficience</b> <b>Equité</b> <b>Etat de droit</b>
6.	-Examen, vote et adoption du budget -Transmission au représentant de l'Etat	Les conseillers adoptent le budget par le vote- Le Sous préfet procède au contrôle de légalité, avant de l'approuver	Conseillers, Sous préfet, Receveur municipal	Janvier	<b>Participation</b> <b>Etat de droit</b>
			Préfet	Janvier	<b>Etat de droit</b>
7.	Exécution du budget	L'exécution du budget se fait entre le Maire et le comptable public	Maire, comptable public	Février Novembre	<b>Etat de droit</b> <b>Efficacité et</b> <b>efficience</b>
8.	Suivi – évaluation de l'exécution du	Le comité de suivi veille au respect des principes du BP et en apportant des rajustements au	Maire, Comité de suivi, comptable	Février Novembre	<b>Redevabilité</b> <b>Etat de droit</b> <b>Participation</b>

	budget	besoin - Suivi de l'élaboration du compte administratif	public, populations		
--	--------	---	---------------------	--	--

## **Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG**

- ▶ *Transparence*
- ▶ *Efficacité*
- ▶ *Inclusion*
- ▶ *Solidarité*
- ▶ *Participation*
- ▶ *Transversalité*

### **Apport d'informations**

Il s'agit d'un exercice de corrélation entre les principes du BP et les critères du BBG.

<b>Principes du BP</b>	<b>Contenu</b>	<b>Critères BBG</b>
<i>Transparence</i>	Permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers, des villages et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendus budgétaires.	<b>Redevabilité Etat de droit</b>
<i>Efficacité</i>	Garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations.	<b>Effcience et efficacité</b>
<i>Inclusion</i>	Recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers ou villages pauvres, celles des groupements féminins, des associations de jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale	<b>Equité Etat de droit</b>
<i>Solidarité</i>	Permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble	<b>Equité Participation</b>
<i>Participation</i>	Favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité locale	<b>Participation Etat de droit</b>
<i>Transversalité</i>	Permet l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, village, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau pour garantir une vision globale et	<b>Participation Équité</b>

	concertée du développement	
--	----------------------------	--

## **Séance 5 : Budget classique/budget participatif : forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG**

### **Synthèse des travaux d'atelier**

Analyse	Budget classique	Budget participatif
<b>Forces</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Débat d'orientation budgétaire (collecte d'informations et de données secondaires)</li> <li>▶ Implication des commissions thématiques dans la collecte d'informations</li> <li>▶ Vote et adoption du budget par la majorité des conseillers</li> <li>▶ Contrôle de légalité par le Préfet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Renforce la participation et les ressources d'investissement par des débats citoyens et la planification</li> <li>▶ Adhésion et engagement des populations</li> <li>▶ Amélioration des ressources de la CL</li> <li>▶ Lien de confiance élus et population, coexistence pacifique</li> <li>▶ Possibilité d'exercer le contrôle citoyen de l'action publique</li> </ul>
<b>Faiblesses ou crainte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Insuffisance de ressources pour la réalisation de projets</li> <li>▶ Absence de compte rendu pour défaut d'élaboration de compte administratif</li> <li>▶ Non implication du GTS et des populations dans l'élaboration budget</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Difficulté pour appliquer du BP (résistance des élus par crainte que le pouvoir exécutif s'effrite)</li> <li>▶ Crainte d'appliquer les principes de transparence et de redevabilité par les élus</li> </ul>

## **Evaluation des jours 1 et 2**

Trois rubriques ont été concernées par l'évaluation à mi-parcours des participants

Domaines	Appréciations
<b>Contenu des thèmes</b>	Thèmes pertinents et formation intéressante, surtout la connexion entre le BP et le BBG
<b>Méthode d'animation</b>	Les méthodes d'animation utilisées (brainstorming, travaux de groupes, débats en plénière, apports d'informations), ont permis de renforcer les connaissances. Mise à niveau des participants (clarification des consignes en plénière avant les travaux de groupe).
<b>Niveau de participation</b>	Satisfaisant tant en plénière qu'en travaux de groupes. Les notables et les femmes se sont beaucoup impliqués dans les débats de groupes et ont enrichi les productions. Les relations se sont renforcées entre les membres.

## Jour 3

### Chapitre 3 : Assistance technique

#### 3.1. Contexte général de la Décentralisation

- **Acteurs clés** : élus, populations, services techniques, partenaires
- **Rôles et responsabilités des acteurs** :
  - Leadership de la CL
  - Participation citoyenne des populations
  - Appui –conseil des services techniques
  - Appui méthodologique et financier des partenaires

##### 1) Objectif général des projets de développement local de la CL

- ➔ Contribuer à promouvoir le développement économique, social et environnemental de la CL

##### 2) Facteurs limitants :

- Faiblesse du budget de la CL
- Faible participation citoyenne
- Insuffisance d'infrastructures génératrices de ressources
- Difficulté de mobilisation des ressources propres
- Rareté des ressources financières
- Absence de renforcement de capacités des acteurs dans leurs rôles, obligations et responsabilités

##### 3) Défis à relever

Doter les acteurs locaux (élus, GTS, OSC, etc.) de connaissances théoriques et pratiques pour assurer les missions suivantes :

- ⇒ Mise en œuvre du Budget participatif
- ⇒ Contribution à la promotion de la bonne gouvernance au sein de la CL
- ⇒ Engagement citoyen des populations et mobilisation financière

#### 3.2. Présentation du contexte de l'assistance technique

- ➔ La mission d'assistance technique dans le cadre du budget participatif vise le **renforcement des capacités** des élus et autres acteurs locaux pour un meilleur exercice de leurs **rôles et responsabilités**.

- Sa mise en œuvre obéit au respect des principes du budget participatif et contribue à outiller les élus et acteurs locaux en vue de renforcer :
- **la participation citoyenne,**
  - **la démocratie**
  - **la bonne gouvernance.**

### **3.2.1 Objectif de l'assistance technique**

- L'objectif de l'assistance technique est de fournir aux acteurs des connaissances et des supports didactiques pertinents, susceptibles de les rendre plus opérationnels et plus efficaces.

### **3.2.2 Résultats attendus de l'assistance technique**

- ▶ Les acteurs sont renforcés dans leurs rôles et responsabilités
- ▶ Les acteurs sont plus opérationnels et plus efficaces.

## **Chapitre 4 : Rappel des critères du BBG**

Rappel des critères du BBG en plénière

- *Efficacité/Efficience ;*
- *Etat de droit ;*
- *Redevabilité ;*
- *Participation ;*
- *Equité*

## **Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité locale**

### **5.1. Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG**

- A quelle étape du processus budgétaire se situe votre CL ?
- Résultats des travaux de groupes

### Groupe 1

Etapes	Constats aux problèmes rencontrés	Suggestions d'amélioration	Echéances de mise en œuvre des actions	Echéances d'étapes
<b>Exécution du budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficultés de mobilisation des ressources versement tardif des subventions de l'Etat</li> <li>• Retard de signature des engagements du</li> <li>• Lenteur dans l'exécution des projets d'investissement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibiliser la population à s'acquitter de leurs obligations fiscales</li> <li>- Voter le budget à temps</li> <li>- Disponibilité du maire ou délégation de signature</li> </ul>	Au plus tard le 31 janvier	Fin novembre

### Enseignements tirés du diagnostic / Cadre de suivi des actions d'amélioration

Actions	Importance/ Score	Mesure à prendre	Responsabilité	Echéance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilisation des ressources fiscales et financières</li> </ul>	Maximum 75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recrutement des collecteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maire</li> <li>- GTS</li> <li>- Délégués quartier</li> </ul>	Fin juin
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer un plan d'amélioration des recettes</li> </ul>	95%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recensement fiscal et social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GTS</li> <li>- Responsable financier</li> <li>- Délégués</li> <li>- Présidents CCQ</li> </ul>	Avril - Juillet



## Groupe 2

Etapes	Constats /Problèmes rencontrés	Améliorations	Echéance /Mise en œuvre	Etapes /Echéance
<b>Exécution du budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retard dans la mise en œuvre des dépenses pour insuffisance de ressources financières</li> <li>• Report de certaines actions d'année en année</li> <li>• Procédures de décaissement longues</li> <li>• Faiblesse dans le recouvrement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise en place à temps des fonds de dotation et de concours</li> <li>- Inscrire les actions réalisables en rapport avec la disponibilité des ressources financières</li> <li>- Réaliser une bonne planification des actions</li> <li>- Mobiliser la participation citoyenne Renforcer la capacité des ressources financières par des emprunts bancaires</li> <li>- Impliquer les populations dans le processus</li> </ul>	31 novembre	31 décembre

### Enseignements tirés du diagnostic / Cadre de suivi des actions d'amélioration

Actions	Importance/ Score	Mesures à prendre	Responsabilités	Echéance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation des ressources budgétaires</li> </ul>	60%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisation citoyenne des populations</li> <li>- Rendre le recouvrement effectif</li> </ul>	Maire-Présidents C.C.Q GTS –Délégués-Perception	Septembre – Décembre
	85%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recensement fiscal et social</li> </ul>	Présidents C.C.Q- GTS Délégués	Avril- juin
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implication des populations</li> </ul>	65%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisation citoyenne et participation des populations à tous les niveaux de concertation et de prise de décisions</li> </ul>	Maire - Présidents CCQ GTS- Délégués Assemblées des CCQ	Etapes du BP

### Groupe : 3

Etapes	Constats ou problèmes rencontrés	Améliorations	Echéance de mise en œuvre des actions	Echéance de l'étape
<b>Exécution du budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions inscrites reportées</li> <li>• Insuffisance de ressources financières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informer la population des projets non réalisés pour insuffisance des ressources</li> <li>- Sensibilisation de la base sur le recouvrement effectif des ressources fiscales</li> </ul>	Toute l'année	Fin novembre
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retard du fonds de dotation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faciliter la mise à disposition des fonds de dotation aux ayant droits</li> </ul>	Février	Fin mars
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non restitution du BP approuvé à la base                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de visibilité sur les actions à mener</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Information des populations du Budget approuvé par le Préfet</li> </ul>	Avant l'exécution du budget	Fin janvier

### Enseignements tirés du diagnostic / Cadre de suivi des actions d'amélioration

Actions	Importance/ Score	Mesure à prendre	Responsabilité	Echéance
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement des CCQ pour qu'ils soient en capacité de bien mener la sensibilisation</li> </ul>	95%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renouveler les CCQ et les équiper</li> <li>- Concevoir un programme d'activités</li> </ul>	Maire Présidents CCQ Délégués de quartier	Avril - Mai
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobiliser les ressources du quartier pour finaliser la réalisation du périmètre de Bassène</li> </ul>	75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informer les habitants du quartier</li> <li>- Amener les populations à s'approprier le projet au niveau communal</li> <li>- Ouvrir le projet au Lycée agricole</li> </ul>	Délégués Présidents CCQ	Avril - Juillet

## **5.2. Identification des actions à entreprendre**

### **❖ Identification en plénière des actions à entreprendre**

- ▶ Implication des populations
- ▶ Sensibilisation citoyenne des populations
- ▶ Mobilisation des ressources propres
- ▶ Formation des membres des CCQ
- ▶ Recensement fiscal d'identification des contribuables
- ▶ Planification des projets avec les populations
- ▶ Exécution du budget

## **Jour 4**

### **❖ Rappel des étapes du BC et du BP**

<b>Budget classique</b>	<b>Budget participatif</b>
Collecte d'informations et de données secondaires	Préparation
Débat d'orientation budgétaire	Foras de quartiers et collecte au niveau des services techniques
	Foras zonaux ou forum des délégués
	Forum communautaire
Elaboration du projet de budget	Planification et orientation budgétaire
Examen, vote et adoption du budget	Examen, vote et adoption du budget
Transmission au représentant de l'Etat	Transmission au représentant de l'Etat
Exécution du budget	Exécution du budget
	Suivi –évaluation de l'exécution du budget
Présentation du compte administratif aux élus	Présentation du compte administratif aux élus et aux populations

## **5.3. Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG :**

- 1. Sensibilisation des populations au BP**
- 2. Planification participative des actions prioritaires**
- 3. Pré-recensement fiscal et social**
- 4. Exécution du budget**
- 5. Organisation du forum de restitution aux populations**

<b>Actions prioritaires d'amélioration du processus</b>	<b>Critères BBG</b>	<b>Outils et instruments de mise en œuvre</b>
<b><i>Sensibilisation des populations au BP</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation</li> <li>- Equité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan d'action</li> <li>• Compte administratif</li> <li>• Comité de pilotage - GTS</li> </ul>
<b><i>Planification participative des actions prioritaires</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation</li> <li>- Equité</li> <li>- Etat de droit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan annuel d'investissement</li> <li>• Budget</li> <li>• Conventions ou protocoles de partenariat</li> <li>• GTS</li> </ul>
<b><i>Pré-recensement fiscal et social</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation</li> <li>- Equité</li> <li>- Etat de droit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipe d'enquêteurs</li> <li>• Fiches de recensement</li> <li>• Cartes sur le foncier</li> </ul>
<b><i>Exécution du budget</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Efficacité et efficacité</li> <li>- Etat de droit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fichier des contribuables</li> <li>• Plan de passation des marchés</li> <li>• Commission financière de la CL</li> <li>• Comité de suivi</li> </ul>
<b><i>Organisation du forum de restitution aux populations</i></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation</li> <li>- Etat de droit</li> <li>- Efficacité et efficacité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compte administratif</li> <li>• Comité de suivi</li> <li>• GTS</li> <li>• Commission financière</li> </ul>

#### **5.4. Planification des actions d'amélioration des ressources budgétaires dans le cadre du BP et du BBG**

- **Travaux de groupes** : les participants ont été conviés à réaliser un exercice de planification en atelier autour de trois actions prioritaires, réparties comme suit :

**Groupe 1 : Exécution du budget**

**Groupe 2 : Pré-recensement fiscal et social**

**Groupe 3 : Organisation du forum de restitution aux populations**

## Restitution et partage des travaux de groupes en plénière

### Groupe 1

Actions	Acteurs impliqués	Responsables	lieu	Cibles	Période	Résultats attendus	Indicateurs IOV
<b>Exécution du BP</b>	GTS Perception Délégué de quartier	Maire	Quartiers	Populations contribuables	Du 1 <sup>er</sup> janvier au 30 Septembre	Recettes améliorées Actions programmées bien exécutées	Compte administratif élaboré PV des travaux exécutés

### Groupe 2

Actions	Acteurs impliqués	Responsables	lieu	Cibles	Période	Résultats attendus	Indicateurs IOV
<b>Pré-recensement fiscal et social</b>	GTS Délégués de quartier	Maire	Domiciles dans les quartiers Marchés Gare routière	Populations Familles Secteur privé	Mars-Juin	Adhésion-engagement des populations Base de données l'assiette fiscale disponible	Listes des enquêteurs et superviseurs Rapport final du recensement Fiches remplies Nombre Contribuables identifiés

### Groupe 3

Actions	Acteurs impliqués	Responsables	lieu	Cibles	Période	Résultats attendus	Indicateurs IOV
<b>Organisation du forum de restitution aux populations</b>	CCQ –Elus délégués –GTS- comité de pilotage	Mairie	Hôtel de ville ou quartiers	Mairie Population (habitants-OCB- ASC- chefs religieux et coutumiers- leader d'opinion) Secteur privé	Octobre	Large information sur l'exécution du BP Climat de confiance établi entre élus et populations	Feuille de présence PV Compte administratif 70% des populations sont informées du niveau de performance de la CL (ressources propres mobilisées, taux de réalisation des projets)

## Chapitre 6 : Elaboration du Budget Participatif

### 6.1. Etude de cas en travaux de groupes

**Exercice** : La commune de Bignona comprenant 50 conseillers décide d'élaborer son budget participatif dont les prévisions de recettes et de dépenses s'établissent ainsi qu'il suit :

- **Recettes**
  - Minimum fiscal : 4 000 000
  - Taxe sur les véhicules automobiles : 13 000 000
  - Impôt sur le foncier bâti : 22 000 000
  - CGU : 50 000 000
  - Droits de place sur les marchés : 17 000 000
  - Taxe sur l'électricité consommée : 9 000 000
  - Fonds de concours de l'Etat: 30 000 000
  - Appui des partenaires de Savoie : 45 000 000
- **Dépenses**
  - Salaires et charges sociales : 28 000 000
  - Imprimés et registres : 5 000 000
  - Carburant : 23 000 000
  - Subventions aux Espoirs de Bignona : 3 000 000
  - Construction de salles de classe : 35 000 000
  - Réhabilitation bibliothèque : 26 000 000
  - Equipements communaux divers: 40 000 000
  - Eclairage public : 30 000 000

Le vote du budget a eu lieu au mois de février 2013 avec seulement la participation de 23 conseillers. Lors du vote certains conseillers ont reproché au Maire la non-tenu d'une réunion sur les débats d'orientation budgétaire ainsi que la non-prise en compte des priorités contenues dans le plan d'investissement communal (PIC) de l'année en cours ainsi que les projets non réalisés.

- **Questions**
  1. Les conseillers présents peuvent-ils voter le budget lors de cette séance ?
  2. Quelles sont les failles ou manquements constatés dans le processus du budget ?
  3. Comment rendre plus participatif le processus budgétaire de commune de Bignona ?
  4. Elaborer le budget de la commune de Bignona

### 6.2. Restitution et synthèse en plénière

- **Réponses aux questions**

1. **Non** : *le quorum n'est pas atteint*

2. **Failles constatées:**

- *Retard du vote du budget*
- *Quorum non atteint*
- *Pas de débat d'orientation budgétaire ni planification participative*
- *Non prise en compte des priorités contenues dans le PIC de l'année en cours ainsi que les projets non réalisés*
- *Le budget a été élaboré sans consultation des populations*

3. **Comment rendre plus participatif le processus budgétaire :**

- *Application des principes du budget participatif*
- *Organisation d'un débat d'orientation*
- *Prise en compte des priorités contenu dans le PIC*
- *Respect du quorum*

### **6.3. Elaboration du budget 2013 de Bignona**

La présentation des productions de groupes, nous a permis de relever des confusions sur les éléments de nomenclature budgétaire. C'est ainsi que des clarifications ont pu être apportées sur les notions de recettes de fonctionnement et d'investissement, sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement, mais également sur le principe de l'équilibre budgétaire entre le total général des recettes et celui des dépenses.

<b>RECETTES</b>	<b>MONTANT</b>	<b>DEPENSES</b>	<b>MONTANT</b>
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT(R.F)</b>		<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT(D.F)</b>	
Minimum fiscal	4 000 000	Salaires personnel	28 000 000
Taxes sur les véhicules automobiles	13 000 000	Fournitures	5 000 000
Marché	17 000 000	Carburant	23 000 000
Taxes sur électricité	9 000 000	Subventions aux Espoirs	3 000 000
Impôts	22 000 000	Eclairage	30 000 000
<b>TOTAL R.F</b>	<b>65 000 000</b>	<b>TOTAL D.F</b>	<b>89 000 000</b>
<b>RECETTES D'INVESTISSEMENT(R.I)</b>		<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT (D.I)</b>	
CGU	50 000 000	Salles de classe	35 000 000
Appui partenaire Savoie	45 000 000	Réhabilitation	26 000 000
Fonds de concours	30 000 000	Equipement	40 000 000
<b>TOTAL R.I</b>	<b>125 000 000</b>	<b>TOTAL D.I</b>	<b>101 000 000</b>
<b>TOTAL GENERAL RECETTES</b>	<b>190 000 000</b>	<b>TOTAL GENERAL DEPENSES</b>	<b>190 000 000</b>

## **Jour 5**

### **Forum de restitution publique du BP**

#### **Agenda**

- Ouverture officielle
- Présentation des participants et des invités
- Ordre du jour
  - Situation actuelle de notre budget
  - Contexte d'émergence du BP
  - Avantages du BP
  - Cycle du BP
  - Présentation du plan d'investissement du BP
- Débats et clarification
- Synthèse générale

- Clôture

## **Déroulement du forum**

Présidé par le 3<sup>ème</sup> adjoint au maire, ce dernier après avoir remercié la présence des invités, a confié au coordonnateur du GTS, la mission de conduire le reste des travaux.

A la suite de la présentation des participants, le coordonnateur a tenu à décliner aux invités, l'agenda du jour et les objectifs de cette rencontre interactive, où il est question de restituer les activités réalisées pendant les 5 jours de formation.

Quatre animateurs choisis parmi les membres du GTS, ont tour à tour présenté leur communication sur les thèmes qui leur ont été confiés. Les échanges entre invités et participants ont fait ressortir le défaut de communication des élus qui, après les élections ne sont plus actifs sur le terrain, ne restituent pas les décisions prises lors des réunions du conseil municipal.

Le recensement fiscal et social en cours est une bonne chose, mais la sensibilisation a été insuffisante. Certains ont sévèrement critiqué l'attitude partisane des élus qui éloigne les populations de leurs engagements civiques.

En comparant les deux démarches, l'option pour une élaboration participative du budget, a été la position consensuelle, car le développement de la commune ne peut se réaliser que par la mobilisation et la contribution des habitants.

A l'issue du forum, le facilitateur a produit à l'intention des invités une synthèse générale

## **Synthèse générale**

- ❖ Le **Budget classique** n'implique que les élus, ses recettes directes se composent de taxes et d'impôts qui financent en grande partie les dépenses de fonctionnement, les prélèvements orientés vers les dépenses d'investissement demeurent encore faibles
- ❖ Le **Budget participatif** est un outil qui met en place un dispositif permettant de mobiliser les contributions citoyennes. Il permet par ailleurs :
  - ➔ **la solidarité entre habitants d'un même territoire :**
    - prise en compte de l'intérêt général
    - faciliter la transversalité des projets et actions
  - ➔ **le renforcement des relations élus – populations**
    - rétablir la confiance élus et populations
    - décisions concertées et consensuelles
  - ➔ **la promotion de la gouvernance fiscale et financière locale :**
    - implication et participation des populations
    - gestion transparente des ressources locales
    - augmentation des ressources propres
    - contrôle citoyen de l'action publique
- ❖ **Les résultats doivent être axés sur les critères du BBG**
  - ➔ **Mesure du niveau de performance en gouvernance fiscale et financière de la collectivité locale**
    - Nombre de contribuables
    - Nombre de projets réalisés et respect des délais



- Niveau du taux de recouvrement des ressources propres

→ **Mesure de la qualité de la gouvernance participative**

- Qualité des relations élus –populations
- Respect des principes et du cycle du budget participatif
- Accès des populations aux informations
- Possibilité de contrôle
- Restitution de l'exécution du budget aux citoyens

❖ **Sources de financement des projets dans le cadre du BP**

Budget	
Ressources propres	Ressources externes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taxes</li> <li>• Impôts</li> <li>• Participations ou contributions des populations à l'effort de développement ou de construction</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui de l'Etat</li> <li>• Appui des partenaires</li> </ul>

## Evaluation finale

L'évaluation réalisée par les trois groupes de façon participative et de validée en plénière a donné les résultats suivants :

### Groupe 1

Rubriques	Très bien	Bien	Assez bien	Passable	Médiocre
Contenu	x				
Méthode d'animation		x			
Niveau de participation	x				
Restauration		x			
Conditions de travail	x				

### Groupe 2

Rubriques	Très bien	Bien	Assez bien	Passable	Médiocre
Contenu	x				
Méthode d'animation		x			
Niveau de participation		x			
Restauration			x		
Conditions de travail		x			

### Groupe 3

Rubriques	Très bien	Bien	Assez bien	Passable	Médiocre
Contenu		x			
Méthode d'animation		x			
Niveau de participation			x		

Restauration		x			
Conditions de travail		x			

## Clôture

L'étape consacrée à la clôture de cette session de formation, a accueilli au-delà des bénéficiaires, des invités venus participer au forum de restitution du BP. Le coordonnateur du GTS s'est félicité du bon déroulement de la formation, même s'il ya eu parfois des moments passionnants ayant suscité de vrais débats citoyens. Les apports d'informations du facilitateur centrés sur le lien entre BP et le BBG, ont nettement aidé à affiner la compréhension des indicateurs de performance en matière de gouvernance fiscale et financière.

Le représentant de ACA, a souligné dans son intervention, le bon niveau de participation des acteurs aux débats, apprécié la représentation quantitative et qualitative des femmes à cet atelier. Il a enfin tenu à encourager cette dynamique participative qu'il a observée depuis son arrivée, marquée par des échanges très constructifs. Avant de prononcer le mot de la clôture, le 2<sup>ème</sup> adjoint a successivement remercié les participants à l'atelier aussi bien que les invités au forum du BP. Ce dernier a dans sa suite félicité le formateur pour sa maîtrise du groupe pendant les 5 jours de formation et il a enfin adressé les sentiments de gratitude et de satisfaction de la mairie de Bignona à l'endroit des partenaires de l'USAID/PGP/ACA qui, grâce à leurs appuis, l'atelier a pu se tenir au profit des élus et des acteurs, membres du GTS.

# DOCUMENTS ANNEXES

## 1. Zonage de la commune de Bignona

Zones	Quartiers
Zone 1	Château d'Eau, Bassène, Badioncoto
Zone 2	Médina Plateau, Manguiline, Kadiamor

## 2. Diagnostic de la commune de Bignona

### ▪ Situation de la commune aujourd'hui

- ▶ Défaut d'éclairage public, sensation d'insécurité dans les quartiers périphériques ;
- ▶ Forte dégradation des voies due au ruissellement des eaux de pluies ;
- ▶ Difficulté de mise en œuvre du projet de gestion durable des ordures ;
- ▶ Insuffisance de communication sociale ;
- ▶ Structures de concertation et de dialogue peu fonctionnelles ;
- ▶ Absence de structure de gestion des conflits au niveau communal ;
- ▶ Absence de partage de bonnes pratiques ;
- ▶ Outils de concertation des populations créés, mais peu fonctionnels ;
- ▶ Mobilisation insuffisante des contribuables et des autres partenaires ;
- ▶ Participation citoyenne des populations à l'effort de développement, encore timide ;
- ▶ Des acquis notés dans la mobilisation des jeunes et des femmes (actions de set sétal, projets associatifs, événements de quartiers) ;
- ▶ Perte progressive des valeurs sur le « Bien vivre ensemble » ;
- ▶ Education citoyenne des jeunes sur le « Bien vivre ensemble ».

### ▪ Liens territoriaux impliquant les acteurs sur le « bien vivre ensemble »

#### ➔ Liens fonctionnels possibles entre quartiers

- Voisinage (implication aux événements et aux résolutions de conflits, solidarité zonale...)
- Concertation inter générations
- Gestion des problématiques communes

- ➔ **Liens possibles avec la Municipalité à travers ses services techniques et ses cadres de concertations (CEDAC- FOYER DES JEUNES- MI- CCQ- CCC)**
- Appui/ accompagnement des acteurs (formations, montage et gestion des projets, organisation)
  - Concertation entre les différents acteurs de la commune
  - Dialogue élus- populations

## 1. Plan d'investissement - Commune de Bignona - 2013

N°	PROJETS OU ACTIONS	ACTEURS	BENEFICIAIRES	LOCALISATION	MOYENS DE MISE EN ŒUVRE		
					MUNICIPALITE	SAVOIE	AUTRES
1.	Entretien et Réhabilitation du réseau électrique	MAIRIE	Populations	Zone1 et 2	x	x	SENELEC
2.	Extension du réseau électrique et énergie solaire	MAIRIE	Populations	Manguiline Belfort Kdiamor	x	x	ETAT
3.	Canalisation des eaux de ruissellement	MAIRIE	Habitants	Commune	x	x	ETAT
4.	Réalisation de caniveaux et ponceaux	MAIRIE	Habitants	Commune	x	x	AGEROUTE
5.	Extension du réseau hydraulique	MAIRIE	Habitants	Commune	x	x	SDE
6.	Réhabilitation et relèvement du plateau technique du poste de santé de Badioncoto	MAIRIE	Populations	Badioncoto	x	x	ETAT DISTRICT SANITAIRE
7.	Gestion durable des ordures (priorité Set-Sétal)	CCQ (OCB) MAIRIE	Populations (famille-Ménages)	Commune	x	x	SERVICE D'HYGIENE
8.	Aménagement d'aires de jeu	MAIRIE	Populations	Commune	x	x	ETAT
9.	Entretien des cimetières	MAIRIE	Populations	Bassène et Manguiline	x	x	
10	Reboisement Communal	MAIRIE- ARBRES	Populations	Quartiers	x	x	Service des Eaux et Forêts
11	Renforcement de capacité des acteurs dans les CCQ	MAIRIE	Membres CCQ OCB	Quartiers	x	x	PGP Facilitateurs
12	Aménagement sièges des CCQ	MAIRIE	Acteurs CCQ	Quartiers	x	x	ONG
13	Poursuite des activités de la plateforme économique	MAIRIE	Populations	Commune et Département	x	x	Bailleurs
14	Recensement fiscal et social	MAIRIE	Populations	Commune	x	x	Bailleur
15	Animations socioculturelles et sportives	CCQ – CEDAC FOYER JEUNES	Associations Jeunes Acteurs culturels	Commune Quartiers	x	x	CDEPS

**RAPPORT**

**FORMATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE  
DES ELUS ET DES ACTEURS LOCAUX DE LA  
COMMUNE D'ARRONDISSEMENT DE TIVAOUANE  
DIACKSAO SUR LE BUDGET PARTICIPATIF**

Réalisé par



**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

**04 AU 09 MARS 2013**

Préparé par : Monsieur Seydina Issa NDIAYE  
Administrateur Civil  
Consultant, Facilitateur

## SOMMAIRE

Liste des Acronymes	2
Contexte et Justification	3
Objectifs : Généraux et Spécifiques	3
Agenda	5
Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique	7
Définition du budget classique	7
Cadre budgétaire	8
Grands Principes budgétaires	8
Calendrier budgétaire	9
Chapitre 2 : Budget participatif	11
Définition du budget participatif	11
Historique	12
Etapes du budget participatif	12
Jonction entre BBG et BP	13
Principes du budget participatif	14
Chapitre 3 : Analyse comparative du budget participatif et du budget classique au regard du BBG	
Forces et faiblesses du BC et du BP	15
Assistance Technique	17
Communication	20
Restitution populaire	21
Annexes	22
Enoncé étude de cas	
Feuille de présence	

## Liste des acronymes

ACA	Association Conseil pour l'Action
ARD	Agence Régionale de Développement
AT	Assistance Technique
BBG	Baromètre de Bonne Gouvernance
BC	Budget Classique
BP	Budget Participatif
CATD	Commune d'Arrondissement de Tivaouane Diacksao
CDQ	Comité de Développement du Quartier
CG	Comité de Gestion
CGU	Contribution Globale Unique
CL	Collectivités Locales
CM	Conseil Municipal
CP	Comité de Pilotage
CPS	Comité de Planification et de Suivi
CRD	Comité Régional de Développement
DGL	Décentralisation Gouvernance Locale
DQ	Délégué de Quartier
GPF	Groupement de Promotion Féminine
GTS	Groupe Technique de Suivi
IEC	Information, Education et Communication
MCATD	Maire de la Commune d'Arrondissement de Tivaouane Diacksao
OCB	Organisation Communautaire de Base
ODP	Occupation du Domaine Public
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OVP	Occupation de la Voie Publique
PA	Plan d'Actions
PGP	Programme Gouvernance et Paix
PNDL	Programme National de Développement Local
PRC	Programme de Renforcement de Capacités
RC	Renforcement de Capacités
RCom	Radio Communautaire
S&E	Suivi et Evaluation
SM	Secrétaire Municipal
USAID	United States Agency for International Development



## **I. Contexte et justification**

---

La décentralisation, par une gestion rationnelle et transparente des ressources afin de mieux répondre aux exigences du développement économique local, a pour objectif de rendre l'administration plus accessible.

Cependant, dans la CA de Tivaouane Diacksao, comme dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. Ceci a comme conséquence, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation desdites populations au processus budgétaire. Aussi, les élus ne jouent pas souvent pleinement leurs rôles à cause de leur niveau d'instruction faible et de leur méconnaissance des textes de la décentralisation, notamment le droit budgétaire, la comptabilité publique et le code des marchés. A ces facteurs, s'ajoute une absence de cadre d'échange et de partage entre les acteurs.

Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire sont nécessaires. C'est la préoccupation du Programme Gouvernance et Paix (PGP) qui, à travers le budget participatif objet du présent module, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

### **Jour 1**

#### **II. Mise en route**

- Ouverture officielle ;
- Présentation des participants et du facilitateur ;
- Recueil des attentes des participants;
- Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier ;
- Comparaison des objectifs et des attentes pour vérifier leur concordance ;
- Fixation des normes de travail ;

#### **III. Objectifs de la formation**

##### **3.1 Objectif général :**

Informers les participants sur le budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales.

##### **3.2 Objectifs spécifiques**

- Former les élus et autres acteurs locaux de la CATD, sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation de la CATD, les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le budget participatif ;
- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

#### **IV. Résultats attendus**

- les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;

- les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;
- les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

## **V. AGENDA**

**Chapitre 1** : Rappels sur le budget classique

**Séance 1** : Définition du budget et présentation du cadre budgétaire

**Séance 2** : Grands Principes budgétaires

**Séance 3** : Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget classique

### **Pause-déjeuner**

**Séance 4** : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières de la CL

## **Jour 2**

Rappel des points saillants du jour 1

**Chapitre 2** : Introduction au budget participatif

**Séance 1** : Définition du budget participatif

### **Pause-café ou Pause santé**

**Séance 2** : Historique du budget participatif

**Séance 3** : Etapes du cycle du budget participatif

**Séance 4** : Principes du budget participatif

### **Pause-déjeuner**

**Séance 5** : Budget classique/Budget participatif : forces et faiblesses

**Evaluation finale jour 1 et 2**

## **Jour 3**

### **Chapitre 3 : - Assistance technique**

#### **Présentation du contexte**

- Objectif de l'assistance technique
- Méthodologie de conduite de l'assistance technique
- Résultats attendus de l'assistance technique

#### **Pause-café ou Pause santé**

- Diagnostic/état des lieux de la situation de la CL
- Liens/Jonctions entre les principes du BBG et les étapes du processus du BP

#### **Pause-déjeuner**

- Amélioration de la communication entre élus et citoyens pour une meilleure mobilisation des ressources financières

## **Jour 4**

- Suivi et évaluation

#### **Pause-café ou Pause santé**

- Rôles et Responsabilités des acteurs dans le BP

#### **Pause-déjeuner**

- Préparation de la journée de restitution populaire sur le BP

## **Jour 5**

Forum de restitution populaire

### **Evaluation finale**

### **Clôture**

## Jour 1

### Cérémonie d'ouverture :

A 10h40mn, après la prière initiale, Monsieur Djibril DIAGNE de ACA souhaite la bienvenue aux participants et leur rappelle le contexte de cet atelier ; à sa suite, Monsieur Lansana TRAORE évoque l'importance du module sur le budget participatif pour les membres du GTS, pour les délégués de quartier, pour les relais, pour les animateurs, pour les OCB et pour l'administration municipale. Monsieur Moussa FAYE du PGP salue la tenue de l'atelier en insistant sur la nécessité de permettre aux participants de trouver des solutions concrètes aux problèmes de gouvernance locale et de mobilisation des ressources financières. Au nom du Maire empêché, son Adjoint, Monsieur Adama DIALLO remercie le programme PGP pour le partenariat bénéfique avec la CATD ; il souhaite la bienvenue à l'ensemble des participants et leur demande de suivre attentivement les cinq jours de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation. Il déclare l'atelier ouvert.

Le facilitateur partage avec les participants les objectifs (général et spécifiques) ci-dessus ainsi que les résultats puis, il recueille leurs attentes.

### ATTENTES DES PARTICIPANTS

- Rôles du DQ, ses relations avec les élus, avec les populations, avec l'Etat ;
- Améliorer nos connaissances en matière de budget participatif ;
- Mieux outiller les relais, les DQ et les animateurs en BP ;
- Mieux expliciter les rôles et les responsabilités des différents acteurs du BP (conseillers, administration municipale, GTS, relais, animateurs, OCB) ;
- Avantages du BP dans la gouvernance de la CL ;
- Contraintes des DQ dans l'exercice de leur fonction (MF4) ;
- Différences entre BC et BP ;
- Pouvoir de contrôle des populations dans l'exécution du BP ;
- Meilleure compréhension du cycle du BP ;
- Liens entre BC et BP ;
- Estimations des prévisions de recettes dans BC et BP ;
- Comment pérenniser la pratique du BP ?
- Cas des DQ qui n'ont pas encore leur décision de nomination ?

## VI. Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique

### Séance 1 : Définition du budget et présentation du cadre budgétaire

#### a) Méthodes d'animation : Brainstorming

Le facilitateur demande aux participants de définir le budget de la collectivité locale ; les réponses suivantes ont été enregistrées :

- Le budget est une estimation des recettes et des dépenses faite par le Maire et ses conseillers municipaux ;
- Le budget est une prévision des dépenses et des recettes annuelles prescrites dans un même document ;
- Le budget est un document où les recettes et les dépenses sont en équilibre.

Le facilitateur commente les contributions des participants puis leur propose la définition suivante :

**Apport d'informations : définition du budget de la collectivité locale**

Le budget de la collectivité locale est un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.

Après les échanges sur la définition du budget, le cadre budgétaire suivant est présenté et commenté avec les participants :

<b>Cadre budgétaire</b>			
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>
		- Dépenses obligatoires - Dépenses facultatives	
<b>Total des Recettes de Fonctionnement</b>		<b>Total des Dépenses de Fonctionnement</b>	
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>Montant</b>
		- Infrastructures à caractère économique et commercial - Équipements à caractère socio-culturel ou éducatif - Infrastructures sportives	
<b>Total des recettes d'Investissement</b>		<b>Total des dépenses d'Investissement</b>	
<b>Total général des recettes</b>		<b>Total général des dépenses</b>	

**b) Supports pédagogiques :**

Séance 2 : les Grands Principes budgétaires

**Méthodes d'animation :** questions /réponses en plénière

**Méthodologie :**

Par un jeu de questions/réponses, le facilitateur amène les participants à identifier les cinq grands principes budgétaires ; il clarifie le contenu de chacun des principes :

**Apport d'informations : les grands principes budgétaires**

L'élaboration du budget de la collectivité locale obéit à des principes que sont :

- **L'annualité :** le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;
- **L'équilibre :** le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit

pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;

- **L'unité** : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;
- **L'universalité** : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;
- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

**Séance 3** : Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget Classique

**Méthode d'animation : Travaux de groupe suivis de restitution en plénière**

**Groupe 1** : Membres : Gora WAR, Ndiogou NIANG, Matar DIENE, Mamadou NDIAYE, Oumar DIAW, Alioune SOW, Habib NIANG, Matar NIANG, Ablaye NDIAYE, Fodé GNINGUE, Mountaga DIANE, Mamadou BASS, Baba NDIAYE

Les étapes du processus budgétaire sont : les informations à collecter dans chaque quartier, les orientations budgétaires à partager avec le Maire, la préparation du projet de budget, le vote du budget, l'approbation du budget, l'exécution du budget, le suivi/évaluation, le compte administratif.

**Groupe 2** : Membres : Adama DIALLO, Kéba GUEYE, Cheikh Tidiane GUEYE, Youssoupha NDIAYE, Touba FALL

Pour les étapes du processus budgétaire nous avons : la collecte des données, la réunion sur les orientations budgétaires, l'élaboration du projet de budget, l'examen en commission des finances et en plénière, le vote du budget, l'approbation du budget, l'exécution du budget, la restitution de l'exécution du budget

**Groupe 3** : Membres : Basse DIENG, Hélène Mbissine NGOM, Fatoumata Binetou NDIM, Arfang Fodé FATY, Ngouille Fama FALL, Mouskéba SAGNA, Ibrahima DANGO

Le calendrier budgétaire de la commune est le suivant : collecte des informations, réunion sur le débat d'orientation budgétaire, priorisation des dépenses d'investissement, préparation du projet de budget , vote du budget, transmission au représentant de l'Etat, approbation, exécution des recettes et des dépenses, compte rendu de la manière dont le budget a été exécuté.

Le facilitateur passe en revue les productions des groupes et apporte les clarifications suivantes sur les 8 étapes du processus ou calendrier budgétaire.

- Collecte des informations/des données ;
- Réunion sur le débat d'orientation budgétaire ;
- Elaboration/Préparation du projet de budget ;
- Examen du projet de budget (commissions puis plénière) ; puis Vote/Adoption du budget ;

- Transmission du budget adopté au Représentant de l'Etat ;
- Approbation du budget ;
- Exécution du budget ;
- Restitution/Compte rendu de l'exécution du budget.

**Séance 4** : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières

En brainstorming, les participants identifient les principaux acteurs du processus budgétaire décrit ci-dessus et échangent sur leurs rôles et responsabilités dans la mobilisation des ressources financières :

<b>Acteurs</b>	<b>Rôles et Responsabilités</b>
Populations	S'acquitter de leurs impôts et taxes
Elus	Informar, sensibiliser, conscientiser les populations sur l'importance des recettes
Représentant de l'Etat	Accompagner, appuyer les élus
Impôts et Domaines	Fixer l'assiette
Trésor	Recouvrer les recettes
Maire	Jouer son rôle d'ordonnateur des recettes
Partenaires Techniques et Financiers	Apporter des ressources additionnelles à la CL
Prestataires de service	Payer leurs impôts et taxes
Entrepreneurs	Payer leurs impôts et taxes
Etat	Verser à temps le Fonds de dotation et les Fonds de concours à la CL et appuyer la coopération décentralisée
GTS, Relais, DQ, animateurs	Accompagner le Maire et les élus dans la conscientisation des citoyens et l'identification de nouvelles ressources



## Jour 2

- **Rappel des points saillants du jour 1**
- **Méthode d'animation : questions/réponses**

### VII. Chapitre 2 : Introduction au budget participatif

Séance 1 : Définition du budget participatif

Le facilitateur demande aux participants répartis en quatre groupes de donner leur définition du budget participatif.

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
Le BP donne l'opportunité à des non élus d'apporter leurs contributions dans la préparation du budget ; il permet l'intégration des représentants des différentes couches de la population dans la mise en œuvre du budget.	Le BP est un processus démocratique et volontaire de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met la population au centre des décisions	Le BP est un processus de planification qui donne un pouvoir de veille et de contrôle dans la mise en œuvre du budget ; il implique les populations dans la recherche des recettes pour développer la CL.	Le BP est un processus par lequel les populations sont impliquées et décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles

#### Apport d'informations : définition du budget participatif

**Le budget participatif est :**

- un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met les citoyens au centre des décisions à prendre.
- un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.
- un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

#### Séance 2 : Historique

Méthode d'animation : questions/réponses suivies de clarifications

#### Apport d'informations : historique du budget participatif

Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, et particulièrement à Porto Allègre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec une population de 1,5 millions d'habitants. La promotion du budget participatif dans les villes brésiliennes doit beaucoup à la détermination des associations de quartier qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.

Dans les 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif, édité par ONU Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies.

- La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
- La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.

- La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes. A ce jour, l'outil est mis en œuvre dans plusieurs villes à travers le monde.

### Séance 3 : Etapes du cycle du budget participatif

Méthode d'animation : atelier

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Implication des populations dans la collecte des informations à travers les fora de quartier, le forum de zone et le forum communal Réunion sur le débat d'orientation budgétaire Préparation du projet de budget Examen et Vote du budget Transmission Approbation Exécution Forum de Restitution/Compte rendu aux populations	Préparation (affirmation, souhait) Fora de quartier Forum des délégués Forum Communautaire Débat d'orientation Elaboration du projet Examen, Vote/Adoption du budget Transmission au RE Approbation Exécution Suivi/Evaluation	Forum d'information Collecte des données à travers le forum de quartier, le forum des délégués et le forum communal Priorisation lors de la réunion sur le débat d'orientation budgétaire Elaboration du budget Vote du budget Transmission du budget Approbation Exécution Suivi à travers le forum de compte rendu à mi parcours Restitution
Membres : Santhiou NDIAYE, Touba FALL, Adama DIALLO, Sokhna HANE, Cheikh Tidiane GUEYE, Amy MBENGUE, Habib NIANG, Matar DIAW, Aliou SOW, Mamadou BASSE, Gora WAR, Fodé NDONG, Ablaye NDIAYE	Membres : Kéba GUEYE, Mouskéba SAGNA, Fatoumatou Binetou NDIM, Ibrahima DANGO, Oumar DIAW, Amadou AMAR, Djibril SAGNA, Bassirou DIENG, Abdoulaye DIOP	Membres : Ngouille Fama FALL, Baba NDIAYE, Arfang Fodé FATY, Mamadou NDIAYE, Hélène NGOM, Youssoupha NDIAYE, Ndiogou NIANG,

### Apports d'informations : le processus budgétaire participatif

Le facilitateur commente les productions des groupes et amène les participants à faire les recoupements qui permettent de constater que le budget participatif suit une approche systémique ; il articule son intervention autour de sept étapes clés :

**Mise en route du processus :** Cette étape constitue le point d'entrée de l'exercice et doit permettre à la collectivité locale à travers ses Autorités qui sont les dépositaires de la légitimité d'affirmer leur volonté politique pour un tel exercice, tout en respectant les conditions, les lois et les règlements de la décentralisation. Cette volonté politique devra être matérialisée par une délibération du conseil municipal ou rurale engageant le conseil dans l'exercice. A l'issue de l'affirmation de la volonté politique, les populations dans leurs segments divers, l'administration déconcentrée, les organisations partenaires de la société civile, le secteur privé représenté, etc. devront être sensibilisés et informés de l'initiative du BP. A l'issue de cette phase un comité de pilotage sera mis sur pied en vue d'assurer le portage local de l'exercice.

**États des lieux** (pareille à l'étape de la collecte des informations ci-dessus). Cette deuxième étape permet de faire une analyse situationnelle de la collectivité locale.

**Définition claire et partagée des règles du jeu :** Cette troisième étape sert de contractualisation par une définition des critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers ou village dans le contexte rural) et de la définition du système de représentation et critères de désignation des délégués des zones/villages.

**Diagnostic et Priorisation :** Cette quatrième étape marque le démarrage de la phase d'analyse diagnostic et de priorisation des problèmes. Les délégués choisis, sur la base d'une bonne connaissance de la collectivité locale, procèdent à une définition des problèmes et proposition de solution. Cette étape est clôturée par la mise sur pied d'un comité du budget participatif respectant des critères de représentativité des segments essentiels de la collectivité locale.

**Création d'alliances :** Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer un portage le plus large possible du processus (Identification des alliés, analyse de leur intérêt, marketing des projets, définition des contributions à mobiliser, etc.)

**Mise en œuvre de BP :** Le budget, ayant suivi cette approche participative pour son élaboration, est voté par le conseil municipal/rural sur la base des orientations essentielles arrêtées au cours du processus participatif. Suite à ce vote, il est transmis à l'autorité administrative. Au cours de l'étape de mise en œuvre diverses études techniques sont initiées sur les projets ayant été identifiés.

**Suivi évaluation :** Il s'agit, dans cette dernière étape du cycle qui suit une approche systémique, de mesurer l'avancement des activités par rapport à la planification et de faire des ajustements nécessaires.

Le facilitateur demande aux participants d'établir les liens/les jonctions entre les 5 critères du BBG (efficacité/efficience, état de droit, équité, redevabilité, participation) et les 7 étapes du BP ; voici les productions des groupes de travail :

Groupe 1 : Membres : Santhiou NDIAYE, Touba FALL, Adama DIALLO, Sokhna HANE, Cheikh Tidiane GUEYE, Amy MBENGUE, Habib NIANG, Matar DIAW, Aliou SOW, Mamadou BASSE, Gora WAR, Fodé NDONG, Ablaye NDIAYE

ETAPES	CRITERES DU BBG
Préparation	Efficacité/Efficience
Forum de village	Participation
Forum communautaire	Participation
Planification participative	Equité
Elaboration, examen, vote, approbation, exécution	Etat de droit
Restitution de l'exécution du budget	Redevabilité
Suivi et évaluation	Etat de droit

Groupe 2 : Membres : Kéba GUEYE, Mouskéba SAGNA, Fatoumatou Binetou NDIM, Ibrahima DANGO, Oumar DIAW, Amadou AMAR, Djibril SAGNA, Bassirou DIENG, Abdoulaye DIOP

ETAPES	CRITERES DU BBG
Préparation	Etat de droit
Fora de village	Participation
Forum communautaire	Equité
Examen, Vote, Transmission, Approbation, Exécution	Etat de droit
Suivi et évaluation	Redevabilité
Planification participative des orientations budgétaires	Participation
Forum de restitution	Efficacité/Efficience

Groupe 3 : Membres : Ngouille Fama FALL, Baba NDIAYE, Arfang Fodé FATY, Mamadou NDIAYE, Hélène NGOM, Youssoupha NDIAYE, Ndiogou NIANG,

ETAPES	CRITERES DU BBG
Préparation	Equité
Forum de village	Participation
Forum communautaire	Participation
Planification participative	Efficacité/Efficience
Examen, vote/Adoption, approbation et exécution	Etat de droit
Suivi et évaluation de l'exécution	Redevabilité
Forum de restitution	Participation

#### **Séance 4 : Principes du budget participatif**

Méthode d'animation : questions/réponses

#### **Apport d'informations : principes du budget participatif**

Les principes se présentent ainsi qu'il suit :

- i) Le principe de transparence qui permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers, des villages et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendu budgétaire.
- ii) Le principe de l'efficacité qui garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations.
- iii) Le principe de l'inclusion qui recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers ou villages pauvres, celles des groupements féminins, des associations de jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale.
- iv) Le principe de solidarité qui permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble.

v) Le principe de participation qui favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité.

vi) Le principe de transversalité qui permet l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, village, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau pour garantir une vision globale et concertée du développement

### **Séance 5 : Budget classique/budget participatif : forces et faiblesses**

Méthode d'animation : atelier

Méthodologie :

En travaux de groupe, les participants comparent le budget participatif et le budget classique en dégagant leurs forces et faiblesses afin de déterminer lequel des deux est plus avantageux

Groupe 1 : Membres : Santhiou NDIAYE, Touba FALL, Adama DIALLO, Sokhna HANE, Cheikh Tidiane GUEYE, Amy MBENGUE, Habib NIANG, Matar DIAW, Aliou SOW, Mamadou BASSE, Gora WAR, Fodé NDONG, Ablaye NDIAYE

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Participation des élus dans tout le processus	Non implication des population dans tout le processus	Implication des populations dans tout le processus	Manque de volonté de certains acteurs
Les principes à respecter	Manque de démocratie et de transparence	Démocratie locale renforcée, transparence et bonne gouvernance	Non appropriation ou non respect des engagements pris
Planification des différentes étapes à suivre	Manque de moyens et de communication	Pouvoir de décision des citoyens, participation dans la priorisation	Manque de communication

Groupe 2 : Membres : Kéba GUEYE, Mouskéba SAGNA, Fatoumatou Binetou NDIM, Ibrahima DANGO, Oumar DIAW, Amadou AMAR, Djibril SAGNA, Bassirou DIENG, Abdoulaye DIOP

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Budget cadré selon les grands principes	Non implication des populations	Exercice du droit à l'information, plus grande transparence	Les demandes des populations dépassent largement les possibilités de la CL
Budget plus technique	Absence de contrôle citoyen	Renforcement des capacités des citoyens qui se sentent concernés	Les citoyens n'ont pas droit au vote
	Faible taux de recouvrement des recettes	Correction des déséquilibres socio économiques	

Groupe 3 : Membres : Ngouille Fama FALL, Baba NDIAYE, Arfang Fodé FATY, Mamadou NDIAYE, Hélène NGOM, Youssoupha NDIAYE, Ndiogou NIANG,

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Les élus et l'administration de la CL sont plus habitués à sa pratique	Insuffisance de l'implication des populations	Plus grande implication des populations dans le processus de planification, de mise en œuvre et de suivi	Ecarts entre les demandes des populations et les moyens de la CL
	Concentration du pouvoir de décider autour des élus	Climat de confiance entre élus et citoyens	Faible connaissance des populations en matière de processus budgétaire
		Meilleure visibilité pour les partenaires de la CL	

## Jour 3

### Chapitre 3 : - Assistance technique

#### Présentation du contexte

Méthode d'animation : exposé

Supports : padex de présentation

- En brainstorming, les participants répondent à la question suivante :

Comment allez-vous améliorer le recouvrement des ressources financières qui suivent :

Amélioration du recouvrement des ressources financières	
MF4	Sensibiliser les populations à travers les CDQ et par des réunions dans les quartiers Recenser les habitants de chaque maison Plaidoyer au niveau des leaders communautaires Réaliser les projets qui tiennent à cœur les populations (école, électrification, lutte contre les inondations)
Patente	Identifier tous les redevables dans chaque quartiers et les sensibiliser Se concerter entre la CL, les Impôts, le Trésor et les forces de sécurité avant de programmer la tournée de paiement de la patente par anticipation (PPA) Valoriser les espaces non encore occupés (création de marchés, de boutique, de magasins, d'ateliers artisanaux, de gargottes) Lutter contre la corruption
OVP et ODP	Recenser sans complaisance toutes les OVP et ODP Découper en zones contrôlables et maîtrisables Sensibiliser tous les occupants sur la nécessité de payer les taxes Multiplier les descentes sur les lieux Faire des réalisations

Ensuite, les participants travaillent au sein de quatre groupes :

Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans la CL	
Acteurs	Rôles et Responsabilités
Délégués de quartier :  Membres : Gora WAR, Ndiogou NDIANG, Matar DIENE, Mamadou NDIAYE, Oumar DIAW, Alioune SOW, Habib NDIANG, Matar NDIANG, Ablaye NDIAYE, Fodé GNINGUE, Mountaga DIANE, Mamadou BASS, Baba NDIAYE	Recenser, identifier et connaître les populations de son quartier. Sensibiliser et informer les populations sur l'importance du BP. Participer à la prise de décisions et assurer le suivi. Participer au recouvrement du MF4 avec un taux acceptable. Assurer le suivi de l'exécution du budget
Animateurs :  Membres : Adama DIALLO, Kéba GUEYE, Cheikh Tidiane GUEYE, Youssoupha NDIAYE, Toubba FALL	Rôle de facilitateur, d'accompagnateur et d'animateur dans tout le processus du BP. Aider la population à mieux comprendre les compétences transférées. Aider la CL à faire l'état des lieux de son environnement. Accompagner les populations dans les différentes étapes du processus (fora de quartier, forum des délégués, forum communal).

	Identification des problèmes et préconisation de solutions ; Harmonisation et priorisation des projets. Choix des délégués. Veiller à l'implication de toutes les couches de la population.
Relais :  Membres : Basse DIENG, Hélène Mbissine NGOM, Fatoumata Binetou NDIM, Arfang Fodé FATY, Ngouille Fama FALL, Mouskéba SAGNA, Ibrahima DANGOU	Rôle d'intermédiaire entre les élus et les citoyens. Participation à la collecte des ressources financières. Sensibilisation des populations sur l'importance du BP. Participation à la mise en œuvre et le suivi du processus budgétaire. Recensement des différents occupants de la voie publique (OVP) et du domaine public (ODP), les assujettis au MF4 et à la contribution globale unique (CGU), notamment la patente
Autres :  Membres : Djiby SAGNA, Santhiou NDIAYE, Amy MBENGUE, Gora NGOM, Sokhna HANE	Rôle d'éveilleur, d'informateur, de sensibilisateur, de communicateur, de médiateur. Veiller, alerter, sensibiliser pour le respect du processus du budget. Faciliter le bon déroulement de toutes les activités du BP.

### Tableau pour le suivi

En plénière, le facilitateur remplit avec les participants les colonnes du tableau ; deux autres exemples seront remplis par les participants.

Actions	Période de mise en œuvre	Responsable du suivi	Période de suivi	Coût	Recommandations ou Observations
Forum de restitution populaire	09 mars 2013	Secrétaire Exécutif du GTS	Du 07 au 11 mars 2013		Vulgarisation de l'information par les acteurs pour réussir le pari de la mobilisation Ponctualité Respect du chronogramme
Suivi des problèmes posés par les populations durant les fora					
Suivi du partenariat entre PGP et la CATD					

### Tableau pour l'évaluation

Comme pour le suivi, le facilitateur remplit en plénière les colonnes du tableau ; il revient aux participants de continuer l'exercice avec les autres lignes.

Actions	Période de mise en œuvre	Responsable de l'évaluation	Période de l'évaluation/Type	Coût	Résultats/Enseignements tirés
Evaluation de l'atelier sur le budget participatif	Du 04 au 07 mars 2013	Secrétaire Exécutif du GTS	Du 13 au 17 mars 2013		Chercher des tables Acquisition de nouvelles connaissances Perpétuer de pareilles rencontres pour consolider



					les acquis
Evaluation du fonctionnement du GTS					
Evaluation du recouvrement du MF4					

#### Jour 4

Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières du budget participatif

Groupe 1 : Membres : Gora WAR, Ndiogou NIANG, Matar DIENE, Mamadou NDIAYE, Oumar DIAW, Alioune SOW, Habib NIANG, Matar NIANG, Ablaye NDIAYE, Fodé GNINGUE, Mountaga DIANE, Mamadou BASS, Baba NDIAYE

Acteurs	Rôles et Responsabilités
DQ	Préparation, information, sensibilisation, participation à la collecte du MF4, au recensement des populations du quartier, Suivi
Relais	Intermédiaire, sensibilisateur, accompagne le DQ dans la collecte du MF4, dans le recensement des OVP et ODP
Animateurs	Accompagnateur, facilitateur, animateur. Aide les acteurs

Groupe 2 : Membres : Basse DIENG, Hélène Mbissine NGOM, Fatoumata Binetou NDIM, Arfang Fodé FATY, Ngouille Fama FALL, Mouskéba SAGNA, Ibrahima DANGO

Acteurs	Rôles et Responsabilités
DQ	Sensibiliser, recenser, faciliter, être un médiateur, crédible, honnête. Reverser l'argent du MF4 collecté au Trésor
Relais	Sensibiliser, accompagner dans le recensement, bien communiquer
Animateurs	Médiation entre le Maire et les populations et vice versa Sensibilisation et facilitation

Groupe 3 : Membres : Adama DIALLO, Kéba GUEYE, Cheikh Tidiane GUEYE, Youssoupha NDIAYE, Toubba FALL, Djiby SAGNA, Santhiou NDIAYE, Amy MBENGUE, Gora NGOM, Sokhna HANE

Acteurs	Rôles et Responsabilités
DQ	Partager l'information, sensibiliser, accompagner, recenser les redevables, les infrastructures, etc. Bien connaître ses droits et ses devoirs
Relais	Accompagner les DQ dans les différents recensements, servir d'intermédiaires et chercher à rapprocher les positions
Animateurs	Faciliter, informer, sensibiliser, accompagner, appuyer techniquement, encadrer, organiser

**Amélioration de la communication entre élus et citoyens pour une meilleure mobilisation des ressources financières de la CATD :**

A la question de savoir « Comment allez-vous améliorer votre communication avec les populations en matière de budget participatif ? » les participants ont répondu ainsi qu'il suit :

<p><b>Groupe 1 :</b> Membres : Adama DIALLO, Kéba GUEYE, Cheikh Tidiane GUEYE, Youssoupha NDIAYE, Touba FALL, Djiby SAGNA, Santhiou NDIAYE, Amy MBENGUE, Gora NGOM, Sokhna HANE</p>	<p><b>Groupe 2 :</b> Membres : Gora WAR, Ndiogou NIANG, Matar DIENE, Mamadou NDIAYE, Oumar DIAW, Alioune SOW, Habib NIANG, Matar NIANG, Ablaye NDIAYE, Fodé GNINGUE, Mountaga DIANE, Mamadou BASS, Baba NDIAYE</p>	<p><b>Groupe 3 :</b> Membres : Basse DIENG, Hélène Mbissine NGOM, Fatoumata Binetou NDIM, Arfang Fodé FATY, Ngouille Fama FALL, Mouskéba SAGNA, Ibrahima DANGOU</p>
<p>Une bonne approche et un bon partage de l'information entre les DQ, les relais et les animateurs avant d'aller sur le terrain Décentralisation des réunions suivant les calendriers Etre outillé pour une communication conforme Véhiculer les informations justes, claires et nettes</p>	<p>Etre au même niveau d'information (DQ, animateurs, relais, populations) Avoir une bonne technique de communication (être précis, concis et clair) Avoir le sens de l'écoute Respect et maîtrise de soi Souplesse et courtoisie</p>	<p>Donner l'information à temps avec toutes les garanties nécessaires Utiliser les canaux locaux (crieur public, voiture avec sonorisation, radio communautaire, relais, animateurs, notabilités religieuses et coutumières, OCB) Donner la bonne information Décentraliser les rencontres et les réunions Chaque fois partager les informations</p>

**JOURNEE DE RESTITUTION POPULAIRE**

Ouverture : Samedi 09 mars 2013 à 11h00mn en présence de 137 participants dont 26 femmes

- Allocution du Maire Malick DIENG :
  - Salutations d'usage et remerciements aux partenaires ;
  - Rappel des activités antérieures et mise en place du GTS ;
  - Importance du BP : implication des populations représentées par 35 participants à l'atelier de renforcement des capacités ;
  - Recouvrement du MF4 par les DQ en relation avec les Relais et les Animateurs ;
- Allocution de Moussa FAYE du PGP :
  - Salutations et rappel du partenariat entre CATD et PGP : accompagner la CA dans la gouvernance participative ;
  - Plan d'Actions établi de manière participative avec l'implication de tous les acteurs ;
  - Formation des élus : environnement, finances et fiscalité locale ; amélioration de la mobilisation des ressources locales ; importance de la prise en charge des préoccupations des citoyens ;
  - Perspectives : recensement physique des OVP et ODP ;
- Allocution de Djibril DIAGNE de ACA :
  - Salutations et explicitation des missions de ACA ;
  - Mettre en commun toutes les compétences pour le développement de la CATD ;
- Allocutions ancien maire El Hadji Abdoulaye GUEYE :
  - Félicite le Maire et l'encourage pour toutes ses réalisations.

## **Documents annexes :**

- Enoncé étude de cas
- Feuille de présence

Etude de cas

### **Etude de cas budget CL**

La commune de Ndiouffène comprenant 50 conseillers décide pour l'année de 2012 d'élaborer son budget dont les prévisions de recettes et de dépenses s'établissent ainsi qu'il suit :

#### **Recettes**

Minimum fiscal : 4 000 000

Taxe sur les véhicules automobiles : 13 000 000

Impôt sur le foncier bâti : 22 000 000

CGU : 50 000 000

Droits de place sur les marchés :

17 000 000

Taxe sur l'électricité consommée : 9 000 000

Fonds de concours : 16 000 000

#### **Dépenses**

Salaires et charges sociales : 28 000 000

Imprimés et registres : 7 000 000

Carburant : 23 000 000

Construction de salles de classe : 30 000 000

Construction de cantines : 43 000 000

Le vote du budget a eu lieu le 25 Février 2012 avec seulement la participation de 20 conseillers. Lors du vote certains conseillers ont reproché à Monsieur le Maire la non-tenu d'une réunion sur les débats d'orientation budgétaire ainsi que la non-prise en compte des priorités contenues dans le plan d'investissement communal (PIC) de l'année en cours.

1. Les conseillers présents peuvent-ils voter le budget lors de cette séance ?
2. Quelles sont les failles ou manquements constatés dans le processus du budget ?
3. Comment rendre plus participatif le processus budgétaire de commune de Ndiouffène ?
4. Elaborer le budget de la commune de Ndiouffène.

**RAPPORT**

**FORMATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE DES  
ELUS ET DES ACTEURS LOCAUX DE LA  
COMMUNAUTE RURALE DE YENE SUR LE  
BUDGET PARTICIPATIF**

Réalisé par



**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

**11 et 15 MARS 2013**

Préparé par : Monsieur Seydina Issa NDIAYE  
Administrateur Civil  
Consultant, Facilitateur

## SOMMAIRE

Liste des Acronymes	2
Contexte et Justification	3
Objectifs : Généraux et Spécifiques	3
Agenda	5
Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique	8
Définition du budget classique	8
Cadre budgétaire	8
Grands Principes budgétaires	9
Calendrier budgétaire	10
Chapitre 2 : Budget participatif	12
Définition du budget participatif	12
Historique	13
Etapas du budget participatif	13
Jonction entre BBG et BP	15
Principes du budget participatif	16
Chapitre 3 : Analyse comparative du budget participatif et du budget classique au regard du BBG	
Forces et faiblesses du BC et du BP	17
Assistance Technique	18
Communication	19
Restitution populaire	24
Annexes	27
Feuille de présence	

## Liste des acronymes

ACA	Association Conseil pour l'Action
ADL	Agence de Développement Local
ARD	Agence Régionale de Développement
ASC	Association Sportive et Culturelle
ASCOM	Assistante Communautaire
AT	Assistance Technique
BBG	Baromètre de Bonne Gouvernance
BC	Budget Classique
BP	Budget Participatif
CDV	Comité de Développement Villageois
CG	Comité de Gestion
CGU	Contribution Globale Unique
CL	Collectivités Locales
CP	Comité de Pilotage
CPS	Comité de Planification et de Suivi
CR	Conseil Rural/Conseiller Rural/Communauté Rurale
CRD	Comité Régional de Développement
CRY	Communauté Rurale de Yène
CV	Chef de Village
CVL	Commission Villageoise de Lotissement
DGL	Décentralisation Gouvernance Locale
GPF	Groupement de Promotion Féminine
GTS	Groupe Technique de Suivi
IEC	Information, Education et Communication
OCB	Organisation Communautaire de Base
ODP	Occupation du Domaine Public
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OVP	Occupation de la Voie Publique
PA	Plan d'Actions
PCR	Président du Conseil Rural
PGP	Programme Gouvernance et Paix
PNDL	Programme National de Développement Local
PRC	Programme de Renforcement de Capacités
RC	Renforcement de Capacités
RCom	Radio Communautaire
S&E	Suivi et Evaluation
TR	Taxe Rurale
USAID	United States Agency for International Development

## **I. Contexte et justification**

---

La décentralisation, par une gestion rationnelle et transparente des ressources afin de mieux répondre aux exigences du développement économique local, a pour objectif de rendre l'administration plus accessible.

Cependant, dans la CR de Yéné, comme dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. Ceci a comme conséquence, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation des dites populations au processus budgétaire. Aussi, les élus ne jouent pas souvent pleinement leurs rôles à cause de leur niveau d'instruction faible et de leur méconnaissance des textes de la décentralisation, notamment le droit budgétaire, la comptabilité publique et le code des marchés. A ces facteurs, s'ajoute une absence de cadre d'échange et de partage entre les acteurs.

Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire sont nécessaires. C'est la préoccupation du consortium PGP/ACA qui, à travers le budget participatif objet du présent module, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

### **Jour 1**

## **II. Mise en route**

---

- Ouverture officielle ;
- Présentation des participants et du facilitateur;
- Recueil des attentes des participants;
- Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier ;
- Comparaison des objectifs et des attentes pour vérifier leur concordance ;
- Fixation des normes de travail ;

## **III. Objectifs de la formation**

---

### **3.1 Objectif général :**

Informers les participants sur le budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales.

### **3.2 Objectifs spécifiques**

- Former les élus et autres acteurs locaux de la CR de Yéne, sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation de la CR de Yéne , les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le budget participatif ;
- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

## **IV. Résultats attendus**

---

- les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;



- les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;
- les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

## **V. AGENDA**

---

**Chapitre 1 :** Rappels sur le budget classique

**Séance 1 :** Définition du budget et présentation du cadre budgétaire

**Séance 2 :** Grands Principes budgétaires

**Séance 3 :** Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget classique

### **Pause-déjeuner**

**Séance 4 :** Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières de la CL

Evaluation du Jour 1

### **Jour 2**

Rappel des points saillants du jour 1

**Chapitre 2 :** Introduction au budget participatif

**Séance 1 :** Définition du budget participatif

### **Pause-café ou Pause santé**

**Séance 2 :** Historique du budget participatif

**Séance 3 :** Etapes du cycle du budget participatif

**Séance 4 :** Principes du budget participatif

### **Pause-déjeuner**

**Séance 5 :** Budget classique/Budget participatif : forces et faiblesses

### **Jour 3**

**Chapitre 3 : - Assistance technique**

**Présentation du contexte**

- Objectif de l'assistance technique
- Méthodologie de conduite de l'assistance technique
- Résultats attendus de l'assistance technique

### **Pause-café ou Pause santé**

**Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité**

- Diagnostic/état des lieux de la situation de la CL

### **Pause-déjeuner**

- Forces et faiblesses du BC et du BP

- Jonctions/Liens entre BBG et BP

#### **Jour 4**

- Priorisation et planification des actions

#### **Pause-café ou Pause santé**

- Rôles et Responsabilités des acteurs dans le BP

#### **Pause-déjeuner**

Amélioration de la communication pour une meilleure mobilisation des ressources financières de la CL

#### **Jour 5**

Forum de restitution populaire

**Evaluation finale**

**Clôture**

## Jour 1

### Cérémonie d'ouverture :

A 10h45mn, après la prière initiale, Monsieur Ousmane Issa THIANDOUM, Coordonnateur du GTS souhaite la bienvenue à tous les participants au nom du PCR Gorgui CISS ; il salue la présence de Mr Moussa FAYE du PGP et de Mr Djibril DIAGNE de ACA. Il se félicite du partenariat entre le PGP et la Communauté Rurale de Yène ; il souhaite plein succès aux travaux.

Mr Djibril DIAGNE de ACA rappelle aux participants le contexte de cet atelier et les modalités de leur prise en charge; à sa suite, Monsieur Moussa FAYE du PGP évoque l'importance du module sur le budget participatif pour les membres du GTS, pour les Chefs de Village, pour les relais, pour les OCB et pour l'administration locale ; lui aussi salue la tenue de l'atelier en insistant sur la nécessité de permettre aux participants de trouver des solutions concrètes aux problèmes de gouvernance locale et de mobilisation des ressources financières ; il demande aux participants de suivre attentivement les cinq jours de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation puis déclare l'atelier ouvert.

Le facilitateur partage avec les 35 participants dont 9 femmes (voir feuille de présence) les objectifs (général et spécifiques) ci-dessus ainsi que les résultats puis, il recueille leurs attentes.

### ATTENTES DES PARTICIPANTS

- Qu'est-ce qu'un budget participatif (BP) ?
- Comment faire un budget participatif ?
- Comment limiter les effets et les comportements politiques, voire politiciens dans le processus du BP ?
- Quels sont les avantages du BP sur le budget classique (BC) ?
- Rôles et responsabilités des différents acteurs du BP ?
- Comment impliquer les populations pour qu'elles se sentent concernées ?
- Quelles sont les faiblesses ou les inconvénients du BP ?
- Nous voulons beaucoup de clarifications sur le BP,
- Comment démultiplier la formation reçue à cet atelier ?
- Quelle serait la responsabilité des participants dans la réussite ou l'échec du processus du BP dans la CR de Yène ?
- Quelle méthode utiliser lors des séances de restitution aux populations ?
- Y aura-t-il des documents à distribuer ?
- Combien de temps va durer l'encadrement sur le BP ?
- Qui sont les acteurs du BP ? Sont-ils différents de ceux du BC ?
- Qui et comment assurer le suivi et l'évaluation du BP ?
- Le BP a-t-il des impacts bénéfiques sur la gouvernance locale ?
- Y a-t-il une approche genre dans le BP ?
- Clarifier les concepts de budget et de trésorerie

## I. Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique

### Séance 1 : Définition du budget et présentation du cadre budgétaire

#### a) Méthodes d'animation : Travaux de groupe suivis de restitution

Le facilitateur demande aux participants de définir le budget de la collectivité locale ; la restitution des travaux de groupe donne les productions suivantes :

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
<p>Le budget d'une CL est une prévision financière estimée en recettes et en dépenses pour une période bien déterminée.</p> <p>Membres : Alassane DIOUF, Ousmane Issa THIANDOUM, Bineta NDIAYE, Alioune SOW, Ndiaga SECK, Fara Michel DIEYE, Ibrahima NDIAYE</p>	<p>Le budget est une planification annuelle de la CL. C'est un outil de fonctionnement qui rassemble l'ensemble des ressources destinées à couvrir l'ensemble des dépenses de la CL.</p> <p>Membres : Mme Ndiaye Adama KADAM, Seynabou DIENG, Daouda SALL, Saliou NDOYE, Mbaye NDIAYE, Nogaye NDIAYE, Adama Amine DIONE</p>	<p>Le budget est une estimation financière des possibilités de ressources pour la gestion des affaires de la communauté rurale pour une durée d'un an.</p> <p>Membres : Mme Margot DIALLO, Modou FAYE, Ibrahima DIENG, Farba GUEYE, Adjy Aby MBENGUE, Mamadou SENE, Dior Alioune SOW</p>	<p>Le budget est un document de travail qui prévoit les ressources en vue de prendre en compte les besoins des populations pour un an (du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre)</p> <p>Membres : Moustapha SAMB, Rokhaya NDIONE, El Hadji Malick NDOYE, Adjy Ndèye MBENGUE, Ibrahima NDIONE, Aïssatou NDIONE</p>

Le facilitateur commente les contributions des participants puis leur propose la définition suivante :

<p><b>Apport d'informations : définition du budget de la collectivité locale</b></p> <p>Le budget de la collectivité locale est un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.</p>
--

Après la définition du budget, le cadre budgétaire suivant est présenté et commenté avec les participants :

Cadre budgétaire			
Recettes de fonctionnement	Montant	Dépenses de fonctionnement	Montant
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses obligatoires</li> <li>- Dépenses facultatives</li> </ul>	
<b>Total des Recettes de Fonctionnement</b>		<b>Total des Dépenses de Fonctionnement</b>	
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>Montant</b>
		- Infrastructures à	

		caractère économique et commercial - Équipements à caractère socio-culturel ou éducatif - Infrastructures sportives	
<b>Total des recettes d'Investissement</b>		<b>Total des dépenses d'Investissement</b>	
<b>Total général des recettes</b>		<b>Total général des dépenses</b>	

**Supports pédagogiques :**

**Séance 2 : les Grands Principes budgétaires**

**Méthodes d'animation :** Travaux de groupe suivis de restitution en plénière

A la question de savoir « Quels sont les grands principes du budget de la CL ? » les participants ont donné les réponses suivantes :

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
Sincérité Mesurable, Annualité Réalisable Temps  Membres: Bineta NDIAYE, Ousmane Issa THIANDOUM, Alioune SOW, Fara Michel DIEYE, Alassane DIOUF, Ibrahima NDIAYE, Ndiaga SECK	Unicité Universalité Annualité Equilibre Réalisable  Membres : Daouda SALL, Saliou NDOYE, Mbaye NDIAYE, Adama KADAM, Seynabou DIOUF, Nogaye NDIAYE	Annualité Equilibre Réaliste Universalité Efficacité  Membres : Aby MBENGUE, Mamadou FAYE, Mamadou SENE, Ibrahima DIOUF, Farba GUEYE, Margot DIALLO	Equilibre Unité Spécialité des crédits Annualité Universalité  Membres : Rokhaya WADE, Ibrahima NDIONE, Malick NDOYE, Moustapha SAMB, Mamadou NIANG, Ndèye MBENGUE, Dior Alioune SOW, Adama Amine DIONE

Le facilitateur commente avec les participants leurs productions puis apporte les clarifications suivantes :

<p><b>Apport d'informations : les grands principes budgétaires</b></p> <p>L'élaboration du budget de la collectivité locale obéit à des principes que sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'annualité</b> : le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;</li> <li>• <b>L'équilibre</b> : le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;</li> <li>• <b>L'unité</b> : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget</li> </ul>
--

spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;

- **L'universalité** : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;
- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

### Séance 3 : Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget Classique

#### Méthode d'animation : Travaux de groupe suivis de restitution en plénière

A la question « Quelles sont les étapes du processus budgétaire dans le budget classique ? » les participants ont répondu ainsi qu'il suit :

<p>Groupe 1 :</p> <p>Membres : Ndiaga SECK, Alassane DIOUF, Ousmane Issa THIANDOUM, Bineta NDIAYE, Alioune SOW, Farba Michel DIEYE, Ibrahima NDIAYE</p>	<p>Information et sensibilisation des populations Collecte des données Préparation de la réunion d'orientation budgétaire Tenue de la réunion d'orientation budgétaire Elaboration du projet de budget Convocation et envoi aux élus du document budgétaire Vote du budget Transmission du budget au Sous Préfet Approbation du budget Exécution du budget Suivi et évaluation</p>
<p>Groupe 2 :</p> <p>Membres : Mor SECK, Saliou NDOYE, Adama KADAM, Daouda SALL, Mbaye NDIAYE, Seynabou DIOUF</p>	<p>Compte administratif du budget précédent Collecte des données entre les différentes commissions et auprès des populations Projet de budget Débat d'orientation budgétaire en présence des élus et des populations Elaboration du budget Vote Transmission pour approbation Adoption du budget Publication, affichage, traduction en langue nationale Exécution</p>
<p>Groupe 3 :</p> <p>Membres : Margot DIALLO, Mamadou FAYE, Aby MBENGUE, Ibrahima DIOUF, Farba GUEYE, Mamadou SENE, Moustapha SAMB</p>	<p>Information des acteurs : ASC, GPF, Relais, Conseillers, Trésor, Impôts, Société Civile, Sous Préfet Compte rendu de l'exécution du budget précédent (compte administratif) Elaboration Orientation budgétaire Echanges d'idées Vote approbation</p>

<p>Groupe 4 : Membres : Dior Alioune SOW, Adama Amine DIONE, Rokhaya NDIONE, Malick NDOYE, Adja Bineta MBENGUE, Mamadou NIANG, Aïssatou NDIONE</p>	<p>Collecte des données/des informations sur les niches de ressources Réunion sur le débat d'orientation budgétaire Elaboration –Vote – Approbation Exécution Suivi/Evaluation de l'exécution</p>
--	---

Le facilitateur commente avec les participants leurs productions puis il leur apporte les clarifications suivantes :

<b>ETAPES DU PROCESSUS BUDGETAIRE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collecte des informations/des données ;</li> <li>• Réunion sur le débat d'orientation budgétaire ;</li> <li>• Elaboration/Préparation du projet de budget ;</li> <li>• Examen du projet de budget (commissions puis plénière) ; puis Vote/Adoption du budget ;</li> <li>• Transmission du budget adopté au Représentant de l'Etat ;</li> <li>• Approbation du budget ;</li> <li>• Exécution du budget ; puis Restitution/Compte rendu de l'exécution du budget.</li> </ul>

#### **Séance 4 : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières**

En plénière, les participants identifient les principaux acteurs du processus budgétaire décrit ci-dessus : les conseillers ruraux, les chefs de village, les GPF, les ASC, les commerçants, les entrepreneurs, les prestataires de services, le Trésor, les Services fiscaux, les partenaires financiers, les partenaires techniques, les services techniques déconcentrés (Eaux et Forêts, Douanes, Service d'hygiène, Gendarmerie, Police), les Notables religieux et coutumiers).

<b>Acteurs</b>	<b>Rôles et Responsabilités</b>
Populations	S'acquitter de leurs impôts et taxes
Conseillers Ruraux	Informers, sensibiliser, les populations sur l'importance des recettes
Sous Préfet, Représentant de l'Etat	Accompagner, appuyer le PCR et les Conseillers Ruraux
Impôts et Domaines	Fixer l'assiette
Trésor	Recouvrer les recettes
PCR	Jouer son rôle d'ordonnateur des recettes
Partenaires Techniques et Financiers	Apporter des ressources additionnelles à la Communauté Rurale
Prestataires de service	Payer leurs impôts et taxes
Entrepreneurs	Payer leurs impôts et taxes
Etat	Verser à temps le Fonds de dotation et les Fonds de concours à la Communauté Rurale et appuyer la coopération décentralisée
GTS, Relais, CV, OCB Animateurs	Accompagner le PCR et les Conseillers Ruraux dans la conscientisation des citoyens et l'identification de nouvelles ressources de la CL



<b>Jour 2</b>	

**Rappel des points saillants du jour 1**

Lecture du rapport du premier jour par Mr Mamadou SENE avant d’entamer les séquences de la journée.

**II. Chapitre 2 : Introduction au budget participatif**

**Séance 1 : Définition du budget participatif**

Le facilitateur demande aux participants répartis en quatre groupes de donner leur définition du budget participatif.

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
<p>Le BP est un budget qui permet l’implication de toutes les couches confondues de la population à plusieurs étapes de son processus ; il permet l’appropriation par les populations, le contrôle citoyen de son exécution (Maison Citoyenne) et la restitution populaire.</p> <p>Membres : Ousmane Issa THIANDOUM, Fara Michel DIEYE, Alioune SOW, Ndiaga SECK, Bineta NDIAYE, Alassane DIOUF</p>	<p>Le BP est un document de travail financier annuel qui prend en compte tous les besoins spécifiques des populations ; il permet un suivi et un contrôle permanent de tous les acteurs.</p> <p>Membres : Saliou NDOYE, Diakhère DIAW, Mamadou Kane DIENG, Bineta MBENGUE, Mor SECK, Daouda SALL, Mbaye NDIAYE, Nogaye NDIAYE</p>	<p>Le BP est un document unique de prévision en recettes et en dépenses pendant un an, où tous les acteurs à la base contribuent à son élaboration ; ces acteurs à la base sont : les OCB, le représentant de l’Etat, le PCR, le Trésor, les Impôts et les CV.</p> <p>Membres : Ibrahima NDIONE, Mamadou SENE, Farba GUEYE, Aby MBENGUE, Adama KADAM, Seynabou DIOUF, Moustapha SAMB</p>	<p>Le BP est un document de projet où toutes les structures de la CL participent à sa faisabilité.</p> <p>Membres : Malick NDOYE, Ibrahima DIOUF, Rokhaya NDIONE, Mamadou NIANG, Modou FAYE, Dior Alioune SOW, Margot DIALLO</p>

Le facilitateur passe en revue avec les participants l’ensemble des productions puis fait les clarifications suivantes :

<p><b>Apport d’informations : définition du budget participatif</b></p> <p><b>Le budget participatif est :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met les citoyens au centre des décisions à prendre.</li> <li>• un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.</li> <li>• un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l’affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.</li> </ul>
--

## Séance 2 : Historique

Méthode d'animation : questions/réponses suivies de clarifications

### Apport d'informations : historique du budget participatif

Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, et particulièrement à Porto Allègre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec une population de 1,5 millions d'habitants. La promotion du budget participatif dans les villes brésiliennes doit beaucoup à la détermination des associations de quartier qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.

Dans les 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif, édité par ONU Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies.

- La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
  - La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
  - La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes.
- A ce jour, l'outil est mis en œuvre dans plusieurs villes à travers le monde.

## Séance 3 : Etapes du cycle du budget participatif

Méthode d'animation : atelier

Le facilitateur pose la question : « Quelles sont les étapes du processus du budget participatif ? » ; la restitution des travaux de groupe donne ce qui suit :

Groupe 1	Sensibilisation des acteurs Ciblage et inclusion des personnes ressources Forum de village pour collecter les informations Débat d'orientation budgétaire et de priorisation Elaboration du projet de budget Forum communautaire Examen et vote du budget Transmission au Sous Préfet Approbation Forum d'information Exécution du budget Restitutions régulières Membres : Ousmane Issa THIANDOUM, Fara Michel DIEYE, Alioune SOW, Ndiaga SECK, Bineta NDIAYE, Alassane DIOUF
Groupe 2	Informations à travers les CV, les Notables, les OCB et les Relais pour préparer les rencontres Forum dans les villages (populations, conseillers, autres acteurs : pour collecter les données Restitution des données et préparation du débat d'orientation budgétaire Elaboration en tenant compte des besoins des populations Vote/Adoption du budget Transmission Approbation Exécution Restitution par voie d'affichage et autres moyens disponibles à Keur Askanwi Membres : Nogaye NDIAYE, Mor SECK, Bineta MBENGUE, Diakhère DIAW, Mbaye NDIAYE, Saliou NDOYE, Daouda SALL, Modou Kane DIENG

Groupe 3	<p>Information ou sensibilisation des populations (caravane)  Forum villageois de recueil des données  Priorisation des besoins  Planification  Vote  Transmission pour approbation  Exécution  Restitution  Affichage et transcription en langue nationale</p> <p>Membres : Farba GUEYE, Mamadou SENE, Seynabou DIOUF, Adama KADAM, Aby MBENGUE, Ibrahima DIONE , Aïssatou NDIONE</p>
----------	--

Groupe 4	<p>Réunion d'échanges et de partage  Plan d'actions  Caravane d'information et de sensibilisation  Forum villageois  Rencontre d'évaluation  Grand forum de la CR  Rencontre de priorisation et d'orientation budgétaire  Validation et exécution  Suivi régulier</p> <p>Membres : Dior Alioune SOW, Moustapha SAMB, Rokhaya NDIONE, El Hadji Malick NDOYE, Mamadou NIANG, Margot DIALLO, Modou FAYE, Adama Amine DIONE</p>
----------	---

### **Apports d'informations : le processus budgétaire participatif**

Le facilitateur commente les productions des groupes et amène les participants à faire les recoupements qui permettent de constater que le budget participatif suit une approche systémique ; il articule son intervention autour de sept étapes clés que sont :

**Mise en route du processus :** Cette étape constitue le point d'entrée de l'exercice et doit permettre à la collectivité locale à travers ses Autorités qui sont les dépositaires de la légitimité d'affirmer leur volonté politique pour un tel exercice, tout en respectant les conditions, les lois et les règlements de la décentralisation. Cette volonté politique devra être matérialisée par une délibération du conseil municipal ou rurale engageant le conseil dans l'exercice. A l'issue de l'affirmation de la volonté politique, les populations dans leurs segments divers, l'administration déconcentrée, les organisations partenaires de la société civile, le secteur privé représenté, etc. devront être sensibilisés et informés de l'initiative du BP. A l'issue de cette phase un comité de pilotage sera mis sur pied en vue d'assurer le portage local de l'exercice.

**États des lieux** (pareille à l'étape de la collecte des informations ci-dessus). Cette deuxième étape permet de faire une analyse situationnelle de la collectivité locale.

**Définition claire et partagée des règles du jeu :** Cette troisième étape sert de contractualisation par une définition des critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers ou village dans le contexte rural) et de la définition du système de représentation et critères de désignation des délégués

des zones/villages.

**Diagnostic et Priorisation :** Cette quatrième étape marque le démarrage de la phase d'analyse diagnostic et de priorisation des problèmes. Les délégués choisis, sur la base d'une bonne connaissance de la collectivité locale, procèdent à une définition des problèmes et proposition de solution. Cette étape est clôturée par la mise sur pied d'un comité du budget participatif respectant des critères de représentativité des segments essentiels de la collectivité locale.

**Création d'alliances :** Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer un portage le plus large possible du processus (Identification des alliés, analyse de leur intérêt, marketing des projets, définition des contributions à mobiliser, etc.)

**Mise en œuvre de BP :** Le budget, ayant suivi cette approche participative pour son élaboration, est voté par le conseil municipal/rural sur la base des orientations essentielles arrêtées au cours du processus participatif. Suite à ce vote, il est transmis à l'autorité administrative. Au cours de l'étape de mise en œuvre diverses études techniques sont initiées sur les projets ayant été identifiés.

**Suivi évaluation :** Il s'agit, dans cette dernière étape du cycle qui suit une approche systémique, de mesurer l'avancement des activités par rapport à la planification et de faire des ajustements nécessaires.

Le facilitateur demande aux participants d'établir les liens/les jonctions entre les 5 critères du BBG (efficacité/efficience, état de droit, équité, redevabilité, participation) et les 7 étapes du BP ; voici les productions des groupes de travail :

Groupe 1 : Membres : Ousmane Issa THIANDOUM, Fara Michel DIEYE, Alioune SOW, Ndiaga SECK, Bineta NDIAYE, Ibrahima NDIAYE, Beytir NDIAYE, Alassane DIOUF

ETAPES	CRITERES DU BBG
Préparation	Efficacité/Efficience
Forum de village	Participation
Forum communautaire	Etat de droit
Planification participative	Equité
Elaboration, examen, vote, approbation, exécution	Etat de droit
Restitution de l'exécution du budget	Participation
Suivi et évaluation	Redevabilité

Groupe 2 : Membres : Saliou NDOYR, Daouda SALL, Adja Bineta MBENGUE, Diakhère DIAW, Nogaye NDIAYE, Mbaye NDIAYE, Mamadou Kane DIENG, Mor SECK

ETAPES	CRITERES DU BBG
Préparation	Efficacité/Efficience
Fora de village	Etat de droit
Forum communautaire	Equité
Suivi et évaluation	Redevabilité
Planification participative des orientations budgétaires	Participation

Groupe 3 : Mamadou SENE, Farba GUEYE, Adama KADAM, Aby MBENGUE, Ibrahima NDIONE, Seynabou DIOUF, Ibrahima CISS

ETAPES	CRITERES DU BBG
Préparation	Equité
Forum de village	Participation
Forum communautaire	Participation
Planification participative	Efficacité/Efficience
Examen, vote/Adoption, approbation et exécution	Etat de droit
Suivi et évaluation de l'exécution	Redevabilité
Forum de restitution	Participation

Groupe 4 : Membres : Rokhaya NDIONE, Adama Amine DIONE, Seynabou SECK, Moustapha SAMB, Pathé FALL, Oumar DIOUF, Mamadou NIANG, Ibrahima DIOUF, Malick NDOYE

ETAPES	CRITERES DU BBG
Préparation	Efficacité/Efficience
Fora de village	Efficacité/Efficience
Forum des délégués	Participation
Forum communautaire	Participation
Planification participative	Efficacité/Efficience, Participation
Examen et vote	Etat de droit
Suivi et évaluation	Redevabilité

#### Séance 4 : Principes du budget participatif

Méthode d'animation : questions/réponses

A la question du facilitateur « Quels sont les grands principes du budget participatif ? », les participants ont donné les réponses suivantes :

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
Equilibre Participation Unité Spécialité des crédits Implication citoyenne Universalité Annualité	Participation de tous tout au long du processus Equité, égalité dans la mise en œuvre des besoins Transparence dans l'exécution Redevabilité : rendre compte et permettre le contrôle Efficacité Equilibré et réalisable	Implication de la population grace au forum Planification des données et contributions recueillies Mise en œuvre des actions Suivi du processus	Mettre en place un plan d'actions Caravane de sensibilisation Forum de village Priorisation des besoins exprimés par les populations Validation Suivi et évaluation
Membres : Ousmane Issa THIANDOUM,	Membres : Modou Kane DIENG, Mbaye	Membres : Seynabou DIOUF, Aby	Membres : Moustapha SAMB, El

Alassane DIOUF, Bineta NDIAYE, Ndiaga SECK, Alioune SOW, Fara Michel DIEYE	NDIAYE, Daouda SALL, Adja Bineta MBENGUE, Mor SECK, Diakhère DIAW, Nogaye NDIAYE, Saliou NDOYE	MBENGUE, Adama KADAM, Ibrahima NDIONE, Mamadou SENE, Farba GUEYE	Hadji Malick NDOYE, Rokhaya DIONE, Ibrahima DIOUF, Mamadou NIANG
---	---	--	--

Le facilitateur commente avec les participants leurs productions puis apporte les clarifications suivantes :

<b>Apport d'informations sur les principes du budget participatif</b>
Les principes se présentent ainsi qu'il suit :
i) Le principe de transparence qui permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers, des villages et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendu budgétaire.
ii) Le principe de l'efficacité qui garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations.
iii) Le principe de l'inclusion qui recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers ou villages pauvres, celles des groupements féminins, des associations de jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale.
iv) Le principe de solidarité qui permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble.
v) Le principe de participation qui favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité.
vi) Le principe de transversalité qui permet l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, village, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau pour garantir une vision globale et concertée du développement

### Séance 5 : Budget classique/budget participatif : forces et faiblesses

Méthode d'animation : atelier

Méthodologie :

En travaux de groupe, les participants comparent le budget participatif et le budget classique en dégagant leurs forces et faiblesses afin de déterminer lequel des deux est plus avantageux

Groupe 1 : Membres : Ousmane Issa THIANDOUM, Fara Michel DIEYE, Alioune SOW, Ndiaga SECK, Bineta NDIAYE, Ibrahima NDIAYE, Beytir NDIAYE, Alassane DIOUF

Budget classique		Budget participatif	
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses
Respect des 5 grands principes	Absence de communication	Participation des populations dans le processus	Demande beaucoup de moyens
Respect des différentes étapes du processus	Manque de transparence et pas d'appropriation	Démocratie locale renforcée par l'implication des	Routine qui entraîne la démobilisation

		populations à travers les fora	
Moins long	Pas de transversalité	Paix sociale	Déception possible des populations si leurs doléances ne sont pas satisfaites

Groupe 2 : Membres : Saliou NDOYR, Daouda SALL, Adja Bineta MBENGUE, Diakhère DIAW, Nogaye NDIAYE, Mbaye NDIAYE, Mamadou Kane DIENG, Mor SECK

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Moins couteux car il fait l'économie des fora	Très peu d'implication des populations	Bonne communication avec les bénéficiaires à travers les fora	Les demandes des populations dépassent généralement les possibilités de la CL
Le processus est plus court	Rares possibilités d'exercer un contrôle citoyen	Renforcement des capacités des femmes, des jeunes et des non élus	Vote tardif du budget
Moins de pesanteur sur les conseillers et le PCR	Citoyens moins motivés à s'acquitter de leurs impôts et taxes	Une plus grande transparence car les populations sont impliqués	Procédures longues et couteuse

Groupe 3 : Mamadou SENE, Farba GUEYE, Adama KADAM, Aby MBENGUE, Ibrahima NDIONE, Seynabou DIOUF, Ibrahima CISS

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Gain de temps	Insuffisance de la communication avec les citoyens	Fidélité du budget par rapport aux priorités des citoyens	Processus long et exige des moyens
Moins couteux	Budget peut ne pas être conforme aux préoccupations des non élus	Renforcement du climat de confiance entre élus et citoyens	Faible connaissance des populations en matière de processus budgétaire
Pose moins de problème aux élus	Prend beaucoup de temps	L'implication de tous les acteurs rassure les partenaires de la CL	Les demandes non satisfaites peuvent créer des conflits entre élus et citoyens

Groupe 4 : Membres : Rokhaya NDIONE, Adama Amine DIONE, Seynabou SECK, Moustapha SAMB, Pathé FALL, Oumar DIOUF, Mamadou NIANG, Ibrahima DIOUF, Malick NDOYE

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Les élus et l'administration de la CL sont plus habitués à sa pratique	La transparence n'est pas garantie car la communication est déficiente	Bonne implication des populations dans le processus de planification,	Ecart entre les demandes des populations et les moyens de la CL
Processus moins long et moins couteux	Concentration du pouvoir de décider autour des élus	Meilleur climat de confiance entre élus et non élus	Faible connaissance des populations en matière de textes sur le

			budget
Plus de chance de respecter le calendrier budgétaire	Insuffisance de l'implication des non élus	Partenaires et non élus se sentent concernés et s'engagent auprès des élus	Risque d'intervention de la politique

### Jour 3

Lecture du compte rendu de la 2<sup>ème</sup> journée par Mlle Bineta NDIAYE avant d'entamer les séquences de la journée.

#### Chapitre 3 : - Assistance technique

##### Présentation du contexte

Méthode d'animation : exposé

Supports : padex de présentation

- Objectif de l'assistance technique
- Méthodologie de conduite de l'assistance technique
- Résultats attendus de l'assistance technique

##### Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité

##### Méthode d'animation : atelier

##### Démarche

- Les participants répondent à la question suivante à travers des travaux de groupe :

Comment allez-vous améliorer le recouvrement des ressources financières de la Communauté Rurale de Yène, notamment la Taxe Rurale ? :

La restitution des travaux de groupe donne ce qui suit :

Groupe 1 : Membres : Ousmane Issa THIANDOUM, Fara Michel DIEYE, Alioune SOW, Ndiaga SECK, Bineta NDIAYE, Ibrahima NDIAYE, Beytir NDIAYE, Alassane DIOUF

<b>MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES : Amélioration du taux de recouvrement de la TAXE RURALE à Yène de 0% à au minimum 65%</b>	
Acteurs	Rôles et Responsabilités dans l'amélioration du taux de recouvrement de la taxe rurale
CV	Bonne tenue des carnets de village, demande de mise à jour des rôles, réunions périodiques avec les chefs de carrés, les OCB, les CR et le Trésor Créer des équipes mobiles de recouvrement autour du CV, reverser à temps les sommes collectées au Trésor, Remettre des reçus à ceux qui s'acquittent de la taxe rurale
Relais	En relation avec les CV et les CR, ils sensibilisent les chefs de carrés sur l'importance de payer la taxe rurale, sur les personnes imposables
OCB	Sensibiliser, accompagner, faire du porte à porte avec les CR et le CV avant le jour de paiement

Groupe 2 : Membres : Saliou NDOYR, Daouda SALL, Adja Bineta MBENGUE, Diakhère DIAW, Nogaye NDIAYE, Mbaye NDIAYE, Mamadou Kane DIENG, Mor SECK



<b>MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES : Amélioration du taux de recouvrement de la TAXE RURALE à Yène de 0% à au minimum 65%</b>	
Acteurs	Rôles et Responsabilités dans l'amélioration du taux de recouvrement de la taxe rurale
CV	Sensibilisation, mobilisation, communication Mieux maîtriser la population ciblée, haute connaissance de ses responsabilités, grande entente avec les chefs de carrés, grande disponibilité
Relais	Accompagne le CV dans le recensement de sa population et dans le recouvrement de la taxe rurale
OCB	Sensibiliser les jeunes et les femmes pour faire d'eux des partenaires du développement de leur CL Rivalités saines dans la mobilisation et la communication

Groupe 3 : Membres : Saliou NDOYR, Daouda SALL, Adja Bineta MBENGUE, Diakhère DIAW, Nogaye NDIAYE, Mbaye NDIAYE, Mamadou Kane DIENG, Mor SECK

<b>MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES : Amélioration du taux de recouvrement de la TAXE RURALE à Yène de 0% à au minimum 65%</b>	
Acteurs	Rôles et Responsabilités dans l'amélioration du taux de recouvrement de la taxe rurale
CV	Recenser et informer tous les habitants sans faire aucune distinction Avoir de bonnes relations avec les notabilités religieuses et coutumières S'appuyer sur les CR du village et les relais
Relais	Informé juste sur les montants à payer et la période de paiement Ne pas agir sans l'aval du CV
OCB	Sensibiliser les jeunes et les femmes pour les amener à sensibiliser leurs parents, leurs épouses et les membres de leurs organisations

**Groupe 4** : Membres : Rokhaya NDIONE, Adama Amine DIONE, Seynabou SECK, Moustapha SAMB, Pathé FALL, Oumar DIOUF, Mamadou NIANG, Ibrahima DIOUF, Malick NDOYE

<b>MOBILISATION DES RESSOURCES FINANCIERES : Amélioration du taux de recouvrement de la TAXE RURALE à Yène de 0% à au minimum 65%</b>	
Acteurs	Rôles et Responsabilités dans l'amélioration du taux de recouvrement de la taxe rurale
CV	Sensibiliser et communiquer régulièrement avec les chefs de carrés Impliquer les chefs religieux et coutumiers Collaborer avec les CR et les relais
Relais	Faire de fréquentes visites à domicile pour mieux sensibiliser Vulgariser le devoir de payer la taxe rurale pour permettre au PCR d'avoir les moyens de faire des investissements
OCB	Jouer le rôle de facilitateur et d'intermédiaire auprès des organisations de femmes et de jeunes

**SUGGESTIONS POUR LE FORUM DE RESTITUTION POPULAIRE** : Les participants, le facilitateur et le représentant de ACA échangent longuement sur l'organisation de la journée de restitution et aboutissent à la proposition suivante :

A partir de 09h30mn

- Allocution de bienvenue du PCR ou de son représentant ;
- Allocution du Coordonateur du GTS ;
- Allocution du représentant du PGP ;
- Allocution du représentant de ACA ;
- Restitution du représentant des élus ;

- Restitution du représentant des OCB ;
- Restitution du représentant des CV ;
- Restitution du représentant des Relais ;
- QUESTIONS/REPONSES entre Invités et Participants ;
- Clôture aux environs de 12h30mn.

#### Jour 4 :

Lecture du compte rendu de la 3<sup>ème</sup> journée par Mr Ndiaga SECK avant d'entamer les séquences de la journée.

Amélioration de la communication

A la question de savoir « Comment allez-vous améliorer votre communication avec les populations en matière de budget participatif ? » les participants ont répondu ainsi qu'il suit :

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
<p>Nous allons améliorer notre communication avec les populations en matière de budget participatif par :</p> <p>Le renforcement des capacités des acteurs ;</p> <p>Le partage de l'information à travers tous les canaux : presse, internet, forum, réunions, caravanes, etc. ;</p> <p>La reproduction du budget : affichage, traduction en langue locale si possible ;</p> <p>La clarification régulière et le rappel permanent des rôles et des responsabilités des acteurs afin de leur permettre d'atteindre les objectifs fixés ;</p> <p>L'utilisation des OCB et des relais.</p> <p>Membres : Ousmane Issa THIANDOUM, Fara Michel DIEYE, Alioune SOW, Ndiaga SECK, Bineta NDIAYE, Ibrahima NDIAYE,</p>	<p>Pour améliorer la communication avec les populations, les membres des GTS doivent mettre en place des points focaux opérationnels dans tous les villages. Ils doivent participer, en relation avec tous les acteurs du budget participatif, à tous les programmes, initiatives et projets initiés par la CL (préparation du BP, collecte des données, fora, tournée de récupération de la taxe rurale, participation aux réunions sur le débat d'orientation budgétaire). Cela nécessite la désignation d'un chargé de la communication du GTS pour coordonner toutes les actions et véhiculer toutes les informations.</p> <p>Membres : Saliou NDOYR, Daouda SALL, Adja Bineta MBENGUE, Diakhère DIAW, Nogaye NDIAYE, Mbaye NDIAYE, Mamadou Kane DIENG, Mor SECK</p>	<p>Améliorer notre communication avec les populations en matière de budget participatif, c'est :</p> <p>Avoir une bonne maîtrise du BP et identifier qui doit communiquer ;</p> <p>Divulguer les informations relatives au BP à travers des thé débats, des fora, des podiums, des visites à domicile ;</p> <p>Sensibiliser, informer, communiquer et coordonner avec les CV, les relais, les notables religieux et coutumiers, les OCB ;</p> <p>Choisir des communicateurs crédibles et influents dans leur communauté.</p> <p>Membres : Mamadou SENE, Farba GUEYE, Adama KADAM, Aby MBENGUE, Ibrahima NDIONE, Seynabou DIOUF, Ibrahima CISS</p>	<p>Pour améliorer notre communication avec les populations dans le cadre du budget participatif, nous devons impliquer davantage les GPF, les ASC, les Imams, les communicateurs traditionnels, les chefs de carrés, les CV, les enseignants, les regroupements de pêcheurs, de mareyeurs, d'élèves ;</p> <p>Nous devons restituer auprès de nos organisations ce que nous avons appris et partager la documentation.</p> <p>Membres : Rokhaya NDIONE, Adama Amine DIONE, Seynabou SECK, Moustapha SAMB, Pathé FALL, Oumar DIOUF, Mamadou NIANG, Ibrahima DIOUF, Malick NDOYE</p>

Beytir NDIAYE, Alassane DIOUF			
----------------------------------	--	--	--

Des échanges longs et fructueux ont suivi cette restitution car chaque groupe a tenu à défendre son approche de communication avec les structures de base ; le débat a également porté sur la nécessité ou non d'avoir une cellule de communication dans le GTS ou autour du CV.

### Suivi

Le facilitateur demande aux participants de cibler trois actions : une à court terme (le suivi de la préparation du forum de restitution), une à moyen terme (le suivi de la mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration des ressources financières) et une à long terme (le suivi de l'amélioration de la communication).

La restitution des travaux de groupe donne ce qui suit :

Groupe 1 : Membres : Ousmane Issa THIANDOUM, Fara Michel DIEY, Alioune SOW, Beytir NDIAYE, Alassane DIOUF, Ibrahima NDIAYE, Ndiaga SECK, Bineta NDIAYE

Actions	Période de mise en œuvre	Responsable du suivi	Période de suivi	Coût	Recommandations ou Observations
Forum de restitution populaire	Le 15 mars 2013 de 09h30 à 13 h00	Ousmane Issa THIANDOUM, Coordonnateur du GTS	Du 13 au 15 mars 2013 à 15 heures	PM	Respect de l'horaire surtout pour les membres du GTS et les participants à l'atelier
Amélioration de la communication	Du 15 mars 2013 à la fin de notre mandat	PCR	Chaque semestre	PM	Meilleure implication de tous les acteurs Utilisation de tous les supports
Mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration des ressources financières	Du 1 <sup>er</sup> septembre 2013 au 15 mars 2015	PCR	Chaque trimestre	PM	Pour la taxe rurale, atteindre 65% de recouvrement au minimum dans chaque village

Groupe 2 : Membres : Mor SECK, Diakhè DIAW, Saliou NDOYE, Mamadou Kane DIENG, Bineta MBENGUE, Nogaye NDIAYE, Mbaye NDIAYE, Daouda SALL

Actions	Période de mise en œuvre	Responsable du suivi	Période de suivi	Coût	Recommandations ou Observations
Forum de restitution populaire	Du 13 au 15 mars 2013	Coordonnateur du GTS	Du 15 mars 2013 jusqu'à la date de dépôt du rapport		Prise en compte des réactions des populations dans le rapport
Amélioration de la communication	Du 16 mars 2013 à la fin de notre mandat	GTS	Tous les 3 mois		Participation large Partage de toute information avérée Meilleure compréhension des missions de chaque acteur

					Taxe rurale mieux recouvrée
Mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration des ressources financières	Du 1 <sup>er</sup> janvier 2013 au 15 mars 2015	PCR	Chaque semestre		Effectivité de la mise en œuvre du PA pour l'amélioration des ressources financières notamment la TR

Groupe 3 : Membres : Seynabou DIOUF, Aïssatou NDIONE, Dior Alioune SOW, Farba GUEYE, Mamadou SENE, Adama KADAM, Ibrahima CISS, Ibrahima NDIONE, Adja Aby MBENGUE

Actions	Période de mise en œuvre	Responsable du suivi	Période de suivi	Coût	Recommandations ou Observations
Forum de restitution populaire	Du 14 au 16 mars 2013	Coordonnateur du GTS	Du 13 au 20 mars 2013		Insister sur l'information, la répartition des tâches, l'exécution correcte desdites tâches
Amélioration de la communication	Durant le reste de notre mandat	PCR	Tous les 6 mois		Informé juste et à temps Utiliser tous les canaux pour toucher tous les acteurs
Mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration des ressources financières	Du 17 mars 2013 à la fin de notre mandat	PCR	Tous les 3 mois		Vérifier chaque trimestre les ressources qui sont recouvrées et les difficultés éventuelles rencontrées

Groupe 4 : Membres : Margot DIALLO, Seynabou Pouye SECK, Oumar DIOUF, Modou FAYE, Rokhaya NDIONE, Mamadou NIANG, Adama Amine DIONE, Pathé FALL, Ibrahima DIOUF

Actions	Période de mise en œuvre	Responsable du suivi	Période de suivi	Coût	Recommandations ou Observations
Forum de restitution populaire	Le 15 mars 2013	Coordonnateur du GTS	Du 13 au 17 mars 2013		Suivi de l'exécution des tâches
Amélioration de la communication	Du 17 mars 2013 au 15 mars 2015	Chargé de la communication	Chaque mois		Vérifier auprès des acteurs et dans chaque village l'état d'avancement de l'amélioration de la communication
Mise en œuvre du plan d'actions pour l'amélioration des ressources financières	Du 1 <sup>er</sup> janvier 2012 au 31 décembre 2015	PCR	Chaque semestre		Respect strict de la périodicité des suivis

### Tableau pour l'évaluation

En brainstorming, le facilitateur et les participants commentent le tableau ci-dessous :

Actions	Période de mise en œuvre	Responsable de l'évaluation	Période de l'évaluation/Type	Coût	Résultats/Enseignements tirés
Recouvrement de la taxe rurale					
Réhabilitation d'une fourrière					
Construction d'une maison de la santé					
Amélioration des recettes de l'état civil					
Construction d'une case de santé					
Restitution des travaux de l'atelier par les participants					

### Jour 5 :

**JOURNEE DE RESTITUTION POPULAIRE** en présence de 103 personnes dont 36 femmes.

10h20mn : Allocution du 1<sup>er</sup> Vice Président du Conseil Rural, Mr Amadou DIAGNE

- Mot de bienvenue au nom du PCR et remerciements aux invités
- Salue l'engagement et la volonté des participants
- Souhaite bons travaux, encouragements et déclare ouverte la journée de restitution

Allocution de Mr Ousmane Issa THIANDOUM, Coordonnateur du GTS

- Rappelle la composition et les missions confiées au GTS après avoir remercié le PGP et ACA
- Rappelle la nécessité de recouvrer la taxe rurale à un taux minimum de 65%
- Rappelle la possibilité donnée aux invités de poser des questions

Restitution de Mr Ibrahima NDIAYE, au nom des Conseillers Ruraux de Yène

- Remercie vivement PGP, ACA, facilitateur et participants
- Salue l'importance de la formation sur le budget participatif pour les élus mais également le partage de l'atelier avec des représentants des différents acteurs de la décentralisation
- Rend compte des différentes séquences déroulées durant les 4 premiers jours en insistant sur la participation, l'implication, l'inclusion
- Demande à tous les participants et aux invités de continuer la sensibilisation des CV et des chefs de carrés pour améliorer très sensiblement le recouvrement de la taxe rurale
- Nécessité d'améliorer la communication interne et externe du CR et du GTS
- Nécessité d'améliorer le suivi et l'évaluation

Restitution de Mr El Hadji Malick NDOYE, au nom des Chefs de village

- Se félicite du travail fait durant les 4 premiers jours car cela a permis de clarifier davantage les rôles et responsabilités des CV
- Souhaite que les relais, les OCB et les Conseillers collaborent davantage avec les CV pour le développement de la CR de Yène et pour un bon recouvrement de la TR
- Renforcement de la concertation, du dialogue et de la bonne circulation des informations entre les élus et les citoyens
- Dorénavant, les CV se sont organisés et ont comme Président Mr Youssou SOW

#### Restitution de Mme Adja Nogaye NDIAYE, au nom des OCB

- Remercie le PCR, le Pr Gorgui CISS qui est à l'origine du partenariat entre la CR et le PGP ; salue ACA et le facilitateur sans oublier les participants
- Demande à tous les GPF, ASC, Relais et autres acteurs de la société civile, surtout les membres du GTS, de se mobiliser derrière les CV pour sensibiliser les populations sur le paiement de la taxe rurale
- Les femmes conseillères sont passées de 07 à 12 dans le conseil rural de Yène donc la parité est une réalité qu'il faut consolider

#### Restitution de Mr Moustapha SAMB dit Vieux au nom des Relais

- Salue l'assistance au nom de tous les relais. Remercie PGP et ACA
- Clarifie les missions, rôles et responsabilités des relais, des agents de santé communautaire, des agents porteurs de développement communautaire, des facilitateurs et des animateurs
- Souhaite plus grande disponibilité et plus grande efficacité dans le recouvrement de la taxe rurale en bonne concertation avec les CV
- La CR de Yène doit demeurer pilote grâce au travail des relais qui, à leur tour, doivent aux CV loyauté et disponibilité
- Relais demandent que leur situation soit améliorée financièrement et leur organisation sous forme de Réseau des Relais.

#### DEBATS : à partir de 11h20mn

- ADL : Agence de Développement Local est une interface entre les femmes et les jeunes d'une part et les élus locaux d'autre part dans leurs projets ;
- PCR avait donné un signal fort en demandant à tous les conseillers de payer leur taxe rurale ;
- Keur Askanwi est à la disposition des populations pour donner quotidiennement des informations sur le développement local dans la CR de Yène ; mais, depuis le départ en 2011 de Mr Mbaye DIOP, ancien directeur, Keur Askanwi n'est plus performant ;
- Prévoir des sanctions pour les récalcitrants qui refusent de payer la TR ; il faut faire preuve de fermeté et de rigueur sinon le taux de recouvrement de la TR restera toujours faible ;
- Il faut que la CR fasse des investissements pour encourager les citoyens à payer leur TR ; réactualiser le recensement administratif car les mouvements des populations sont très importants dans la CR ;
- Programmer une tournée des CV qui vont rencontrer dans chaque village les GPF et les notables ; il y a un vrai déficit de communication et une mauvaise circulation de l'information ;
- A l'avenir, il faut informer les populations de Ndoukoura car aucune personne de cette localité n'a participé à l'atelier ;
- Mieux prendre en compte les préoccupations des pêcheurs ;
- Faire d'autres formations pour les relais.

## **Clôture**

Au nom de PGP et de ACA, Mr Djibril DIAGNE a remercié l'ensemble des participants et des invités pour tout l'intérêt qu'ils ont porté au séminaire ; il les félicite pour la qualité de leurs contributions et souhaite que partenariat entre le PGP et la CR de Yène se consolide chaque jour davantage.

Clôture de la séance de restitution populaire au nom du PCR, Mr Ousmane Issa THIANDOUM a réitéré ses remerciements en direction du PGP, d'ACA et du Facilitateur ; une prière finale a été dite à 12h40mn.



**RAPPORT****FORMATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE DES ELUS  
ET DES ACTEURS LOCAUX  
DE LA COMMUNE DE DIAMNIADIO SUR LE BUDGET  
PARTICIPATIF****Réalisé par****ASSOCIATION CONSEIL POUR  
(ONG d'Appui au Développement)****L'ACTION**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web :  
[www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

**18 AU 22 MARS 2013**

Préparé par : Monsieur Seydina Issa NDIAYE  
Administrateur Civil  
Consultant, Facilitateur

## SOMMAIRE

Liste des Acronymes	2
Contexte et Justification	3
Objectifs : Généraux et Spécifiques	3
Agenda	5
Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique	7
Définition du budget classique	7
Cadre budgétaire	8
Grands Principes budgétaires	8
Calendrier budgétaire	9
Chapitre 2 : Budget participatif	11
Définition du budget participatif	11
Historique	14
Etapes du budget participatif	15
Jonction entre BBG et BP	16
Principes du budget participatif	18
Chapitre 3 : Analyse comparative du budget participatif et du budget classique au regard du BBG	
Forces et faiblesses du BC et du BP	19
Suggestion / Forum	21
Communication	22
Restitution populaire	23
Annexes	24
Feuille de présence	

## Liste des acronymes

ACA	Association Conseil pour l'Action
ADL	Agence de Développement Local
ARD	Agence Régionale de Développement
ASC	Association Sportive et Culturelle
AT	Assistance Technique
BBG	Baromètre de Bonne Gouvernance
BC	Budget Classique
BP	Budget Participatif
CDQ	Comité de Développement de Quartier
CG	Comité de Gestion
CGU	Contribution Globale Unique
CL	Collectivités Locales
CM	Conseil Municipal/Conseiller Municipal
CP	Comité de Pilotage
CPS	Comité de Planification et de Suivi
CRD	Comité Régional de Développement
CVL	Commission Villageoise de Lotissement
DGL	Décentralisation Gouvernance Locale
DQ	Délégué de Quartier
GPF	Groupement de Promotion Féminine
GTS	Groupe Technique de Suivi
IEC	Information, Education et Communication
MCD	Maire de la Commune de Diamniadio
MF4	Minimum Fiscal 4 <sup>ème</sup> catégorie
OCB	Organisation Communautaire de Base
ODP	Occupation du Domaine Public
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OVP	Occupation de la Voie Publique
PA	Plan d'Actions
PGP	Programme Gouvernance et Paix
PNDL	Programme National de Développement Local
PRC	Programme de Renforcement de Capacités
RC	Renforcement de Capacités
RCom	Radio Communautaire
S&E	Suivi et Evaluation
SM	Secrétaire Municipal
USAID	United States Agency for International Development

## **I. Contexte et justification**

La décentralisation, par une gestion rationnelle et transparente des ressources afin de mieux répondre aux exigences du développement économique local, a pour objectif de rendre l'administration plus accessible.

Cependant, à Diamniadio, comme dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. Ceci a comme conséquence, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation des dites populations au processus budgétaire. Aussi, les élus ne jouent pas souvent pleinement leurs rôles à cause de leur niveau d'instruction faible et de leur méconnaissance des textes de la décentralisation, notamment le droit budgétaire, la comptabilité publique et le code des marchés. A ces facteurs, s'ajoute une absence de cadre d'échange et de partage entre les acteurs.

Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire sont nécessaires. C'est la préoccupation du Programme Gouvernance et Paix (PGP) qui, à travers le budget participatif objet du présent module, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

### **Jours 1 et 3**

## **II. Mise en route**

- Ouverture officielle ;
- Présentation des participants et du facilitateur;
- Recueil des attentes des participants;
- Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier ;
- Comparaison des objectifs et des attentes pour vérifier leur concordance ;
- Fixation des normes de travail ;

## **III. Objectifs de la formation**

### **3.1 Objectif général :**

Informers les participants sur le budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales.

### **3.2 Objectifs spécifiques**

- Former les élus et autres acteurs locaux de la Commune de Diamniadio, sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation de la Commune de Diamniadio, les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le budget participatif ;
- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

## **IV. Résultats attendus**

- les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;

- les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

## **V. AGENDA**

**Chapitre 1** : Rappels sur le budget classique

**Séance 1** : Définition du budget et présentation du cadre budgétaire

**Séance 2** : Grands Principes budgétaires

**Séance 3** : Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget classique

### **Pause-déjeuner**

**Séance 4** : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières de la CL

### **Jours 2 et 4**

**Chapitre 2** : Introduction au budget participatif

**Séance 1** : Définition du budget participatif

### **Pause-café ou Pause santé**

**Séance 2** : Historique du budget participatif

**Séance 3** : Etapes du cycle du budget participatif

**Séance 4** : Principes du budget participatif

### **Pause-déjeuner**

**Séance 5** : Budget classique/Budget participatif : forces et faiblesses

**Séance 6** : Liens entre critères du BBG et Etapes du processus du budget participatif

**Séance 7** : Amélioration de la communication pour une meilleure mobilisation des ressources financières de la CL

### **Jour 5**

Forum de restitution populaire

**Evaluation finale**

**Clôture**

### Jours 1 et 3 :

#### Cérémonie d'ouverture :

A 10h50mn, après la prière initiale, Monsieur Assane DIENG, 2<sup>ème</sup> Adjoint au Maire et Coordonnateur du GTS souhaite la bienvenue à tous les participants au nom du Maire Mamadou Moulaye GUEYE; il salue la présence de Mr Djibril DIAGNE de ACA, se félicite du partenariat entre le PGP et la Commune de Diamniadio ; puis, Mr Dieng porte à la connaissance du facilitateur et de ACA que le GTS a retenu deux cohortes : une de 35 participants pour les deux premiers jours et une autre cohorte de 35 participants pour les deux autres jours. Le 5<sup>ème</sup> jour sera consacré à la restitution populaire avec les participants des deux cohortes et les invités. Mr Assane DIENG termine son allocution en souhaitant plein succès aux travaux.

Mr Djibril DIAGNE de ACA rappelle aux participants le contexte de cet atelier et les modalités de leur prise en charge; il évoque l'importance du module sur le budget participatif pour les membres du GTS, pour les DQ, pour les relais, pour les OCB et pour l'administration municipale ; il salue la tenue de l'atelier en insistant sur la nécessité de permettre aux participants de trouver des solutions concrètes aux problèmes de gouvernance locale et de mobilisation des ressources financières ; Mr Diagne demande aux participants de la 1<sup>ère</sup> tout comme ceux de la 2<sup>ème</sup> cohorte de suivre attentivement les jours de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation puis déclare l'atelier ouvert.

***NB : Ce présent rapport fait la synthèse des travaux des deux cohortes ;***

Le facilitateur partage avec les 35 participants dont 7 femmes pour la 1<sup>ère</sup> cohorte et 35 participants dont 11 femmes pour la 2<sup>ème</sup> cohorte (voir feuille de présence) les objectifs (général et spécifique) ci-dessus ainsi que les résultats puis, il recueille leurs attentes.

#### ATTENTES DES PARTICIPANTS

- Quel est le processus à suivre dans le cadre du budget participatif ?
- Clarifier les rôles et les responsabilités des différents acteurs de l'élaboration du budget ?
- Nous aider à avoir de bonnes connaissances des outils du BP
- Clarifier les étapes du calendrier budgétaire dans le budget classique et dans le budget participatif
- Qu'arrive t-il si le budget voté par le CM n'est pas approuvé par le Représentant de l'Etat au bout de trente jours ?
- Quelles sont les raisons de l'évolution du budget classique vers le budget participatif ?
- Quels sont les principes et les avantages du BP ?
- Clarifier les rôles et les responsabilités du DQ ?
- Quels sont les outils du BP ?

## VI. Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique

### Séance 1 : Définition du budget et présentation du cadre budgétaire

#### a) Méthodes d'animation : Travaux de groupe suivis de restitution

Le facilitateur demande aux participants de définir le budget de la collectivité locale ; la restitution des travaux de groupe donne les productions suivantes :

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
Le budget d'une CL est l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses pour une année contenues dans un document.  Membres : Assane DIENG, Yakhara SECK, Abdou THIOUNE, Ibrahima CISS, Ndèye Arame DIAGNE,	Le budget, c'est l'argent nécessaire pour faire fonctionner la commune durant un an ; ce sont les estimations de recettes et les estimations de dépenses.  Membres : Abdou GAYE, Ousseynou GUEYE, Cheikh KA, Fama SEYE, Ismaïla SOW, Amadou Baila SOW	Le budget est la somme des estimations des recettes provenant des marchés et des usines ; il est examiné et voté par les CM et le Maire.  Membres : El Hadji Serigne MBENGUE, Abdoul SOW, Cheikh Sadibou NDAW, Siga DIOUF, Arona NGOM	Le budget est un moyen de maîtriser toutes les recettes de l'année à venir afin de prendre en charge toutes les dépenses du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre).  Membres : El Hadji Malick MBODJI, Djiby DIA, Abdou NDIAYE, Ousseynou MBENGUE, Mohamed BADJI

Le facilitateur commente les contributions des participants puis leur propose la définition suivante :

<p><b>Apport d'informations : définition du budget de la collectivité locale</b></p> <p>Le budget de la collectivité locale est un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.</p>
--

Après la définition du budget, le cadre budgétaire suivant est présenté et commenté avec les participants :

Cadre budgétaire			
Recettes de fonctionnement	Montant	Dépenses de fonctionnement	Montant
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dépenses obligatoires</li> <li>- Dépenses facultatives</li> </ul>	
<b>Total des Recettes de Fonctionnement</b>		<b>Total des Dépenses de Fonctionnement</b>	
Recettes d'investissement	Montant	Dépenses d'investissement	Montant
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infrastructures à caractère économique et commercial</li> <li>- Équipements à</li> </ul>	



		caractère socio-culturel ou éducatif - Infrastructures sportives	
<b>Total des recettes d'Investissement</b>		<b>Total des dépenses d'Investissement</b>	
<b>Total général des recettes</b>		<b>Total général des dépenses</b>	

**b) Supports pédagogiques :**

Séance 2 : les Grands Principes budgétaires

**Méthodes d'animation :** Travaux de groupe suivis de restitution en plénière

A la question de savoir « Quels sont les grands principes du budget de la CL ? » les participants ont donné les réponses suivantes :

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
Unicité Mesurable, Annualité Réalisable Sincérité Equilibre  Membres: Assane DIENG, Yakhara SECK, Abdou THIOUNE, Ibrahima CISS, Ndèye Arame DIAGNE,	Spécialité des crédits Universalité Annualité Equilibre Réalisable Réaliste  Membres : Abdou GAYE, Ousseynou GUEYE, Cheikh KA, Fama SEYE, Ismaïla SOW, Amadou Baila SOW	Unité Annualité Equilibre Réaliste Universalité Non compensation  Membres : El Hadji Serigne MBENGUE, Abdoul SOW, Cheikh Sadibou NDAW, Siga DIOUF, Arona NGOM	Equilibre Unité Unicité de caisse Spécialité des crédits Annualité Réaliste et réalisable Universalité  Membres : El Hadji Malick MBODJI, Djiby DIA, Abdou NDIAYE, Ousseynou MBENGUE, Mohamed BADJI

Le facilitateur commente avec les participants leurs productions puis apporte les clarifications suivantes :

<p><b>Apport d'informations : les grands principes budgétaires</b></p> <p>L'élaboration du budget de la collectivité locale obéit à des principes que sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'annualité</b> : le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;</li> <li>• <b>L'équilibre</b> : le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;</li> <li>• <b>L'unité</b> : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;</li> <li>• <b>L'universalité</b> : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur</li> </ul>
--

laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;

- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

Au cours des discussions, des questions ont été posées sur les exceptions aux règles ; le facilitateur a alors apporté des clarifications sur les possibles modifications du budget primitif, soit par un virement de crédits, soit une autorisation spéciale de recettes et de dépenses:

VIREMENT DE CREDITS	AUTORISATION SPECIALE
<ul style="list-style-type: none"> <li>- C'est la nature de la dépense qui change (exemple : de la santé à l'éducation) ;</li> <li>- Le montant total du budget primitif n'est pas modifié</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les montants des crédits en recettes et en dépenses changent ;</li> <li>- Le montant total du budget primitif connaît une hausse ; il y a un nouvel équilibre.</li> </ul>

**Séance 3** : Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget Classique

**Méthode d'animation : Travaux de groupe suivis de restitution en plénière**

A la question « Quelles sont les étapes du processus budgétaire dans le budget classique ? » les participants ont répondu ainsi qu'il suit :

<p>Groupe 1 :</p> <p>Membres : Assane DIENG, Yakhara SECK, Abdou THIOUNE, Ibrahima CISS, Ndèye Arame DIAGNE,</p>	<p>Collecte des données</p> <p>Réunions des commissions techniques</p> <p>Préparation de la réunion d'orientation budgétaire</p> <p>Tenue de la réunion d'orientation budgétaire</p> <p>Elaboration du projet de budget</p> <p>Réunion de la commission des finances</p> <p>Vote du budget</p> <p>Transmission du budget au Sous Préfet</p> <p>Approbation du budget</p> <p>Exécution du budget</p> <p>Suivi et évaluation</p>
<p>Groupe 2 :</p> <p>Membres : Abdou GAYE, Ousseynou GUEYE, Cheikh KA, Fama SEYE, Ismaïla SOW, Amadou Baila SOW</p>	<p>Réunion des commissions techniques et de la commission des finances</p> <p>Collecte des données entre les différentes commissions et auprès des populations</p> <p>Réunion de l'inter commission</p> <p>Débat d'orientation budgétaire en présence des élus et des populations</p> <p>Elaboration du budget</p> <p>Vote</p> <p>Transmission pour approbation</p> <p>Adoption du budget</p> <p>Publication, affichage, traduction en langue nationale</p> <p>Exécution</p>
<p>Groupe 3 : El Hadji Serigne MBENGUE, Abdoul SOW,</p>	<p>Collecte des informations</p> <p>Compte rendu de l'exécution du budget précédent (compte</p>

Cheikh Sadibou NDAW, Siga DIOUF, Arona NGOM	administratif) Elaboration Orientation budgétaire Examen en commissions Vote approbation
Groupe 4 : El Hadji Malick MBODJI, Djiby DIA, Abdou NDIAYE, Ousseynou MBENGUE, Mohamed BADJI	Collecte des données/des informations sur les niches de ressources Réunion sur le débat d'orientation budgétaire Préparation du projet de budget Vote Approbation Exécution Restitution de l'exécution du budget

Le facilitateur commente avec les participants leurs productions puis il leur apporte les clarifications suivantes :

<b>ETAPES DU PROCESSUS BUDGETAIRE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collecte des informations/des données ;</li> <li>• Réunion sur le débat d'orientation budgétaire ;</li> <li>• Elaboration/Préparation du projet de budget ;</li> <li>• Examen du projet de budget (commissions puis plénière) ; puis Vote/Adoption du budget ;</li> <li>• Transmission du budget adopté au Représentant de l'Etat ;</li> <li>• Approbation du budget ;</li> <li>• Exécution du budget ;</li> <li>• Restitution/Compte rendu de l'exécution du budget.</li> </ul>

#### **Séance 4 : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières**

En plénière, les participants identifient les principaux acteurs du processus budgétaire décrit ci-dessus : les conseillers municipaux, les DQ, les GPF, les ASC, les commerçants, les artisans, les entrepreneurs, les prestataires de services, le Trésor, les Services fiscaux, les partenaires financiers, les partenaires techniques, les services techniques déconcentrés (Eaux et Forêts, Douanes, Service d'hygiène, Gendarmerie, Police), les Notables religieux et coutumiers).

<b>Acteurs</b>	<b>Rôles et Responsabilités</b>
Populations	S'acquitter de leurs impôts et taxes
Conseillers Municipaux	Informers, sensibiliser, conscientiser les populations sur l'importance des recettes
Préfet, Représentant de l'Etat	Accompagner, appuyer le Maire et les Conseillers Municipaux
Impôts et Domaines	Fixer l'assiette
Trésor	Recouvrer les recettes
Maire	Jouer son rôle d'ordonnateur des recettes
Partenaires Techniques et Financiers	Apporter des ressources additionnelles à la Commune

Prestataires de service	Payer leurs impôts et taxes
Entrepreneurs	Payer leurs impôts et taxes
Etat	Verser à temps le Fonds de dotation et les Fonds de concours à la Commune et appuyer la coopération décentralisée
GTS, Relais, CV, OCB Animateurs	Accompagner le Maire et les Conseillers Municipaux dans la conscientisation des citoyens et l'identification de nouvelles ressources de la CL

Pour améliorer les ressources de la Commune de Diamniadio, les travaux de groupe portent sur le MF4, la Patente, les OVP et les ODP.

Groupe 1 :

**MINIMUM FISCAL 4<sup>ème</sup> CATEGORIE** : Le MF4 n'a jamais été payé dans la Commune de Diamniadio. Il faut donc sensibiliser dans l'ensemble des quartiers de la commune, informer tous les acteurs, appuyer les DQ, assurer un suivi régulier et la présence des agents du Trésor ;

**PATENTE** : Nécessité d'une large concertation entre la commune, le Trésor, les Impôts, les commerçants et les autres acteurs ; recenser de manière exhaustive tous les commerçants, transporteurs, artisans, etc. Faire preuve de rigueur et éviter de favoriser des militants politiques.

**OVP/ODP** : Réactualiser régulièrement le recensement des occupants de la voie et du domaine public ; il faut renforcer le nombre de collecteurs et exiger qu'ils fassent leur travail et soient contrôlés rigoureusement. Se concerter régulièrement avec les marchands et les artisans pour les sensibiliser et leur apporter les bonnes informations.

Membres : Assane DIENG, Ibrahima CISS, Yakham SECK, Abdou THIOUNE, Fatimatou SOW, Ndèye Arame DIAGNE, Mbor DIOP, Awa NDIONE, Ismaïla SOW, Alassane BA, Mbaye Ndiaye DIOUF

Groupe 2 :

**MINIMUM FISCAL 4<sup>ème</sup> CATEGORIE** : Recenser les populations en identifiant les personnes imposables puis accorder une importance particulière à la sensibilisation.

**PATENTE** : Faire un recensement exhaustif de tous les commerçants, de tous les artisans, de toutes les sociétés de la place.

**OVP/ODP** : Recenser, sensibiliser et communiquer largement et régulièrement avec les occupants de la voie et du domaine public ; il faut mettre sur place un plan de suivi

Membres : El Hadji Ousseynou GUEYE, Anta NDONGO, Cheikh KA, Pape MBAYE, Ndèye Maguette FAYE, Fama SEYE, Abdou GAYE, Fatoumata SOW, Mor NIANG, Omar NDIAYE, El Hadji Mamadou DIOUF, Ndèye Marie TRAORE, Ndongo DIENG, Ndèye Waré MBENGUE

Groupe 3 :

**MINIMUM FISCAL 4<sup>ème</sup> CATEGORIE** : Recenser les contribuables, les sensibiliser car ils n'ont jamais payé le MF4 ; mieux expliquer l'importance des recettes qui permettent de réaliser les infrastructures demandées par les populations. Responsabiliser les DQ en tant qu'auxiliaires du Trésor dans le recouvrement du MF4.

**PATENTE** : Recenser et sensibiliser les contribuables ; bien préparer et bien programmer les tournées PPA en présence du Trésor, des Impôts, de la Sécurité et de la Mairie.

OVP/ODP : Mettre sur pied un comité de vigilance qui implique l'ensemble des acteurs ; appliquer des sanctions si le besoin se fait sentir.

Membres : El Hadji Serigne MBENGUE, Abdoul SOW, Kène NDIAYE, Cheikh Sadibou NDAW, Mamadou SOW, Siga DIOUF, El Hadji Djiby SOW, Mansour MENDY, Gorgui Ndiaye GUEYE, Fatou DIOP, Khady FALL, Moussa NDOYE

Groupe 4 :

MINIMUM FISCAL 4<sup>ème</sup> CATEGORIE : Sensibiliser et recenser tous les contribuables assujettis ; commander les tickets auprès du Receveur municipal ; faire des focus groupes en relation avec les DQ.

PATENTE : Sensibiliser et organiser des réunions de partage avec les services déconcentrés (Impôts, Trésor, Sécurité) ; impliquer les commerçants, les industriels et les tabliers. Assurer un bon suivi.

OVP/ODP : Sensibiliser et recenser tous les occupants de la voie publique et du domaine public. Délimiter les espaces à occuper ; établir des contrats avec les occupants. Procéder au recouvrement mensuel. S'il y a des augmentations en vue, se concerter avec les occupants. Assurer un suivi et éviter le copinage.

Membres : Malick MBODJI, Mansour DIA, Moussa FAYE, Djiby SOW, Ousseynou MBENGUE, Amadou Bayel SOW, Sandiaye MBAYE, Assane DIAW, El Hadji NDOUR, Rama DIOP, El Hadji Ngoye DIOUF, Aida KANOUE, El Hadji Moussa NDIONE, Aïssatou MBENGUE, Samba NIANG

Ensuite, les groupes répondent à la question suivante : « Quels sont les rôles et les responsabilités des DQ, des Relais, des ASC, des GPF et des Animateurs dans la mobilisation des ressources financières de la Commune de Diamniadio ? »

Groupe 1 : Membres : El Hadji Ngoye DIOUF, Rama DIOP, El Hadji NDOUR, Assane DIAW, El Hadji Moussa NDIONE, Aida KANOUE, Aïssatou MBENGUE, Samba NIANG

Acteurs	Rôles et responsabilités dans la mobilisation des ressources financières
DQ	Maitriser la population du quartier, connaître les imposables Sensibiliser à temps ceux qui doivent payer Recenser les boutiques, les magasins, les maisons louées, etc.
Relais	Sensibiliser, communiquer, informer pour appuyer les DQ Accompagner le DQ lorsqu'il fait le recensement
ASC, GPF, Animateurs	Participer à l'information et à la sensibilisation des contribuables Payer ses redevances et inviter ses proches à en faire autant

Groupe 2 : Membres : Fatoumata SOW, Oumar NDIAYE, Mor NIANG, Marième DIOP, Ndèye Waré MBENGUE, Ndongo DIENG, Mamadou DIOUF

Acteurs	Rôles et responsabilités dans la mobilisation des ressources financières
DQ	Recueillir les informations et les transmettre Identifier toutes les possibilités de ressources Sensibiliser, informer les populations sur l'importance de payer ses impôts et taxes Appuyer les collecteurs et travailler avec les Relais
Relais	Etre à côté du DQ et l'appuyer chaque fois que de besoin Etre à côté du Maire et de ses collaborateurs pour relayer les informations Participer à la sensibilisation et à la communication entre les élus et les citoyens Aider, au besoin, les collecteurs

ASC, GPF, Animateurs	Prendre une part active dans l'information, la sensibilisation, la facilitation, le partage de la restitution des acquis en matière de BP Mieux faire connaître aux jeunes et aux femmes l'importance de s'acquitter du MF4, des autres impôts et taxes
-------------------------	--

Groupe 3 : Membres : Assane DIENG, Ndèye Arame DIAGNE, Awa NDIONE, Mbaye Ndiaye DIOUF, Alassane BA, Mbor DIOP

Acteurs	Rôles et responsabilités dans la mobilisation des ressources financières
DQ	S'informer, se rapprocher de la mairie, mieux communiquer, restituer les connaissances auprès des notabilités religieuses et coutumières Mieux maîtriser son quartier, collaborer avec les femmes, les jeunes, les Relais et tous les autres acteurs de la décentralisation
Relais	Avec les populations, il faut toujours communiquer, sensibiliser, diffuser les informations, véhiculer les messages Accompagner les DQ et les actions du Maire
ASC, GPF, Animateurs	Participer plus activement et plus régulièrement aux activités culturelles et socio-économiques du quartier, aux mobilisations sociales, au Set Sétal , aux fora, aux débats et aux séances de restitution

Groupe 4 : Membres : El Hadji Djiby SOW, Mansour MENDY, Fatou DIOP, Mouhamed BADJI, Moussa NDOYE, Amadou Bayel SOW, Khady FALL, Abdoul SOW

Acteurs	Rôles et responsabilités dans la mobilisation des ressources financières
DQ	Faciliter la sensibilisation au niveau du quartier Identifier tous les contribuables (MF4, Patente, taxes journalières) Inciter les populations à s'acquitter de leurs impôts et taxes et à avoir un comportement citoyen
Relais	Transmission des informations relatives au budget Identifier les niches de recettes nouvelles Identifier les cibles et les inviter à payer le MF4
ASC, GPF, Animateurs	Eveiller régulièrement et de manière pérenne Accepter de payer les taxes rurales en évitant de demander des faveurs

## Jours 2 et 4

### VII. Chapitre 2 : Introduction au budget participatif

#### Séance 1 : Définition du budget participatif

Le facilitateur, en brainstorming, demande aux participants de définir le budget participatif dans la CL ;

- Le budget participatif est un budget qui fait intervenir des acteurs autre que les conseillers municipaux ;
- Le budget participatif est le nouveau nom donné au budget ;
- Le budget participatif permet d'impliquer tous les acteurs.

Le facilitateur fait les clarifications suivantes :

#### Apport d'informations : définition du budget participatif

##### Le budget participatif est :

- un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met les citoyens au centre des décisions à prendre.
- un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.
- un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

#### Séance 2 : Historique

Méthode d'animation : questions/réponses suivies de clarifications

##### Apport d'informations : historique du budget participatif

Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, et particulièrement à Porto Allègre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec une population de 1,5 millions d'habitants. La promotion du budget participatif dans les villes brésiliennes doit beaucoup à la détermination des associations de quartier qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.

Dans les 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif, édité par ONU Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies.

- La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
- La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
- La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes.

A ce jour, l'outil est mis en œuvre dans plusieurs villes à travers le monde.

### Séance 3 : Etapes du cycle du budget participatif

Méthode d'animation : atelier

Le facilitateur pose la question : « Quelles sont les étapes du processus du budget participatif ? » ; la restitution des travaux de groupe donne ce qui suit :

Groupe 1	<p>Information et large diffusion au niveau de tous les quartiers            Concertation avec toutes les différentes couches à travers les conseils de quartier, recueil de toutes les données dans les fora            Remettre le document en provenance du CQ au DQ en présence d'un conseiller            Débat d'orientation puis travaux en commission des finances            Examen et vote            Transmission du budget au Préfet qui approuve            Exécution du budget            Compte administratif et contrôle citoyen            Restitution populaire</p> <p>Membres : Assane DIENG, Ibrahima CISS, Yakham SECK, Abdou THIOUNE, Fatimatou SOW, Ndèye Arame DIAGNE, Mbor DIOP, Awa NDIONE, Ismaïla SOW, Alassane BA, Mbaye Ndiaye DIOUF</p>
Groupe 2	<p>Sensibilisation et information des populations pour les impliquer            Organiser des focus group : forum de quartier, forum de zone, forum communal            Débat d'orientation budgétaire pour prioriser les demandes d'investissement            Préparation du projet de budget            Examen par les commissions et vote en séance plénière            Approbation suivie d'exécution par le Maire et le Trésor            Suivi par restitution à mi parcours, compte rendu de l'exécution</p> <p>Membres : El Hadji Ousseynou GUEYE, Anta NDONGO, Cheikh KA, Pape MBAYE, Ndèye Maguette FAYE, Fama SEYE, Abdou GAYE, Fatoumata SOW, Mor NIANG, Omar NDIAYE, El Hadji Mamadou DIOUF, Ndèye Marie TRAORE, Ndongo DIENG, Ndèye Waré MBENGUE</p>
Groupe 3	<p>Forum de quartier pour collecter les informations auprès de toutes les couches socio-professionnelles            Forum communal et débat d'orientation budgétaire            Elaboration du projet de budget            Partage du projet avec les citoyens suivi des travaux en commission            Examen, vote , adoption puis transmission            Approbation suivie d'exécution            Suivi, contrôle et restitutions régulières auprès des populations</p> <p>Membres : El Hadji Serigne MBENGUE, Abdoul SOW, Kène NDIAYE, Cheikh Sadibou NDAW, Mamadou SOW, Siga DIOUF, El Hadji Djiby SOW, Mansour MENDY, Gorgui Ndiaye GUEYE, Fatou DIOP, Khady FALL, Moussa NDOYE</p>
Groupe 4	<p>Ouverture de la session budgétaire            Rencontre avec les DQ et les CQ : forum de quartier pour collecter les données            Forum communal pour la priorisation            Débat d'orientation budgétaire            Préparation du projet            Examen en commissions techniques puis en commission des finances</p>



	<p>Examen et vote puis transmission au représentant de l'Etat Exécution Restitution à travers un forum</p> <p>Membres : Malick MBODJI, Mansour DIA, Moussa FAYE, Djiby SOW, Ousseynou MBENGUE, Amadou Bayel SOW, Sandiaye MBAYE, Assane DIAW, El Hadji NDOUR, Rama DIOP, El Hadji Ngoye DIOUF, Aida KANOUTE, El Hadji Moussa NDIONE, Aïssatou MBENGUE, Samba NIANG</p>
--	--

### Apports d'informations : le processus budgétaire participatif

Le facilitateur commente les productions des groupes et amène les participants à faire les recoupements qui permettent de constater que le budget participatif suit une approche systémique ; il articule son intervention autour de sept étapes clés que sont :

**Mise en route du processus :** Cette étape constitue le point d'entrée de l'exercice et doit permettre à la collectivité locale à travers ses Autorités qui sont les dépositaires de la légitimité d'affirmer leur volonté politique pour un tel exercice, tout en respectant les conditions, les lois et les règlements de la décentralisation. Cette volonté politique devra être matérialisée par une délibération du conseil municipal ou rurale engageant le conseil dans l'exercice. A l'issue de l'affirmation de la volonté politique, les populations dans leurs segments divers, l'administration déconcentrée, les organisations partenaires de la société civile, le secteur privé représenté, etc. devront être sensibilisés et informés de l'initiative du BP. A l'issue de cette phase un comité de pilotage sera mis sur pied en vue d'assurer le portage local de l'exercice.

**États des lieux** (pareille à l'étape de la collecte des informations ci-dessus). Cette deuxième étape permet de faire une analyse situationnelle de la collectivité locale.

**Définition claire et partagée des règles du jeu :** Cette troisième étape sert de contractualisation par une définition des critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers ou village dans le contexte rural) et de la définition du système de représentation et critères de désignation des délégués des zones/villages.

**Diagnostic et Priorisation :** Cette quatrième étape marque le démarrage de la phase d'analyse diagnostic et de priorisation des problèmes. Les délégués choisis, sur la base d'une bonne connaissance de la collectivité locale, procèdent à une définition des problèmes et proposition de solution. Cette étape est clôturée par la mise sur pied d'un comité du budget participatif respectant des critères de représentativité des segments essentiels de la collectivité locale.

**Création d'alliances :** Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer un portage le plus large possible du processus (Identification des alliés, analyse de leur intérêt, marketing des projets, définition des contributions à mobiliser, etc.)

**Mise en œuvre de BP :** Le budget, ayant suivi cette approche participative pour son élaboration, est voté par le conseil municipal/rural sur la base des orientations essentielles arrêtées au cours du processus participatif. Suite à ce vote, il est transmis à l'autorité administrative. Au cours de l'étape de mise en œuvre diverses études techniques sont initiées sur les projets ayant été identifiés.

**Suivi évaluation :** Il s'agit, dans cette dernière étape du cycle qui suit une approche systémique, de mesurer l'avancement des activités par rapport à la planification et de faire des ajustements nécessaires.

Le facilitateur demande aux participants d'établir les relations/les liens/les jonctions entre les 5 critères du BBG (efficacité/efficience, état de droit, équité, redevabilité, participation) et les 7 étapes du BP ; voici les productions des groupes de travail :

Groupe 1 : Membres : El Hadji Ngoye DIOUF, Rama DIOP, El Hadji NDOUR, Assane DIAW, El Hadji Moussa NDIONE, Aida KANOUE, Aïssatou MBENGUE, Samba NIANG

<b>CRITERES DU BBG</b>	<b>LIENS OU RELATIONS AVEC LES ETAPES</b>
Efficacité/Efficience	Planification participative des orientations budgétaires Préparation
Etat de droit	Examen, vote, adoption, approbation, exécution
Equité	Forum des délégués Planification participative des orientations budgétaires
Redevabilité	Suivi et évaluation de l'exécution Forum de restitution
Participation	Fora de quartier, Forum communautaire Planification participative des orientations budgétaires

Groupe 2 : Membres : Fatoumata SOW, Oumar NDIAYE, Mor NIANG, Marième DIOP, Ndèye Waré MBENGUE, Ndongo DIENG, Mamadou DIOUF

<b>CRITERES DU BBG</b>	<b>LIENS OU RELATIONS AVEC LES ETAPES</b>
Efficacité/Efficience	Préparation Planification participative des orientations budgétaires
Etat de droit	Examen, vote, adoption, approbation exécution
Equité	Forum des délégués Planification participative des orientations budgétaires Forum communal
Redevabilité	Suivi, Evaluation Forum de restitution, Contrôle citoyen
Participation	Fora de quartier, Forum de zone ou Forum des délégués Forum communautaire

Groupe 3 : Assane DIENG, Ndèye Arame DIAGNE, Awa NDIONE, Mbaye Ndiaye DIOUF, Alassane BA, Mbor DIOP, Ismaïla SOW

<b>CRITERES DU BBG</b>	<b>LIENS OU RELATIONS AVEC LES ETAPES DU BP</b>
Efficacité/Efficience	Préparation Fora
Etat de droit	Examen, vote, adoption, approbation et exécution
Equité	Planification participative des orientations budgétaires
Redevabilité	Suivi et Evaluation, Forum de restitution

	Contrôle citoyen
Participation	Fora de quartier, Forum des délégués Forum communal

Groupe 4 : Membres : El Hadji Djiby SOW, Mansour MENDY, Fatou DIOP, Mouhamed BADJI, Moussa NDOYE, Amadou Bayel SOW, Khady FALL, Abdoul SOW, Gorgui Ndoye GUEYE, Ndèye Marie TRAORE

<b>CRITERES DU BBG</b>	<b>LIENS OU RELATIONS AVEC LES ETAPES DU BP</b>
Efficacité/Efficience	Préparation Planification participative des orientations budgétaires
Etat de droit	Examen, vote, adoption, approbation, exécution
Equité	Fora de quartier Planification participative des orientations budgétaires
Redevabilité	Suivi, Evaluation, Contrôle citoyen
Participation	Fora de quartier Forum des délégués Forum communal

#### **Séance 4 : Principes du budget participatif**

Méthode d'animation : Brainstorming

Le facilitateur anime une séquence de brainstorming afin d'amener les participants à citer et expliciter les grands principes du budget participatif ; ensuite, il apporte les clarifications suivantes :

- appropriation ;
- démocratie ;
- concertation : choisir et appliquer les meilleures idées ;
- transparence ;
- objectivité ;
- réaliste et réalisable ;
- implication de toutes les couches ;
- participation ;
- avoir un même but et un interlocuteur ;
- solidarité.

#### **Apport d'informations sur les principes du budget participatif**

Les principes se présentent ainsi qu'il suit :

- i) Le principe de transparence qui permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers, des villages et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendu budgétaire.
- ii) Le principe de l'efficacité qui garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations.
- iii) Le principe de l'inclusion qui recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers ou villages pauvres, celles des groupements féminins, des associations de jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la

répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale.

iv) Le principe de solidarité qui permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble.

v) Le principe de participation qui favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité.

vi) Le principe de transversalité qui permet l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, village, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau pour garantir une vision globale et concertée du développement

### Séance 5 : Budget classique/budget participatif : forces et faiblesses

Méthode d'animation : atelier

Méthodologie :

En travaux de groupe, les participants comparent le budget participatif et le budget classique en dégagant leurs forces et faiblesses afin de déterminer lequel des deux est plus avantageux

Groupe A1 : Membres : El Hadji Ousseynou GUEYE, Anta NDONGO, Fama SEYE, Ndèye Maguette FAYE, Pape MBAYE, Abdou GAYE, Cheikh KA

Budget classique		Budget participatif	
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses
Equilibre budgétaire	Déficit de communication	Meilleure implication des populations et meilleure prise en charge de leurs préoccupations	La population devient plus exigeante
Implication des commissions techniques	Non prise en compte des préoccupations des populations	Meilleure communication entre les élus et les citoyens	Les sollicitations non satisfaites peuvent créer des frustrations
Démarche moins longue et moins fastidieuse	Manque de transparence et d'implication des acteurs	Plus grande transparence	Les populations parlent plus des dépenses que des recettes

Groupe A2 : Membres : Abdou THIOUNE, Yakham SECK, Assane DIENG, Ndèye Arame DIAGNE, Ibrahima CISS, Fatimata SOW

Budget classique		Budget participatif	
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses
Plus rapide	Manque de communication	Les fora permettent d'impliquer les acteurs	Prise en charge des frais relatifs à la tenue des fora
Les conseillers prennent leurs responsabilités	Manque de concertation avec les acteurs	Priorisation plus démocratique	Les populations n'ont pas été formées dans le processus du budget participatif
Meilleure maîtrise des	Déficit du contrôle	Bien meilleure	La commune n'a pas

dépenses de fonctionnement	citoyen	communication entre élus et citoyens	les moyens de donner une suite heureuse aux doléances des fora
----------------------------	---------	--------------------------------------	--

Groupe A3 : Membres : El Hadji Serigne MBENGUE, Mamadou SOW, Cheikh Sadibou NDAW, Kène NDIAYE, Siga DIOUF, Abdoul SOW

Budget classique		Budget participatif	
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses
Allègement dans les délais de mise en œuvre du budget	Déficit de communication avec les citoyens qui sont moins impliqués	Bonne implication des citoyens	Lourdeur des tâches à exécuter
Groupes de travail de dimension réduite	Pas de partage des besoins réels des citoyens	Meilleur contrôle citoyen	Demande des moyens financiers pour la tenue des fora
Pose moins de problème aux élus	Stigmatisation des conseillers	Meilleure appropriation du budget	Routine d'une année à l'autre

Groupe A4 : Membres : Arona NGOM, Mohamed BADJI, Amadou Bayel SOW, El Hadji Malick MBODJI, Moussa FAYE, Djiby DIA, Ousseynou MBENGUE,

Budget classique		Budget participatif	
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses
Elaboration dans des délais plus courts	Participation citoyenne insuffisante	Plus grande transparence et meilleure implication des acteurs	Lenteurs et pesanteurs
Identification rapide des recettes et des dépenses	Evasion fiscale plus probable	Une plus grande visibilité dans la priorisation des besoins des citoyens	Populations insuffisamment préparées
Moins coûteux	Difficile appropriation du budget par les acteurs	Appropriation du budget par les acteurs	Possibilités d'interférences avec la politique

Groupe B1 : Membres : Assane DIAW, El Hadji NDOUR, Rama DIOP, Aida KANOUTE, El Hadji Moussa NDIONE, El Hadji Ngoye DIOUF, Samba NIANG, Aïssatou MBENGUE

Budget classique		Budget participatif	
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses
Plus grande rapidité dans le processus	Non maîtrise des réalités du terrain	Concertation entre élus et citoyens dans l'expression des besoins	Non participation des populations au vote du budget
	Inadéquation avec les aspirations, besoins et préoccupations des populations	Appropriation du budget par les citoyens Plus grande solidarité entre les quartiers	Coûts supplémentaires à supporter

Groupe B2 : Membres : Omar NDIAYE, El Hadji Mamadou DIOUF, Fatoumata SOW, Ndèye Waré MBENGUE, Ndongo DIENG, Mor NIANG, Ndèye Marie TRAORE

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Processus moins compliqué dans la prise des décisions	Déficit de communication donc d'implication des populations	Plus grande transparence et meilleure sensibilisation	Coûts plus élevés et temps plus long
Processus moins coûteux	Déficit d'adhésion des populations	Meilleure identification des problèmes	Les sollicitations sont plus nombreuses ; risques de frustrations
	Transparence n'est pas assurée	Meilleure communication, meilleure adhésion des populations	

Groupe B3 : Membres : Awa NDIONE, Alassane BA, Mbor DIOP, Assane DIENG, Ismaïla SOW, Ndèye Arame DIAGNE, Mbaye Ndiaye DIOUF

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Moins de pesanteurs	Populations pas motivées à s'acquitter de leurs impôts et taxes	Implication des citoyens les motive	Les populations ne votent pas le budget
Meilleure gestion du temps	Possibilités d'écarts entre les besoins des populations et les priorités des élus	Conseils de quartier sont mobilisés après les fora	
		Le processus part de la base vers le sommet	

Groupe B4 : Membres : Fatou DIOP, El Hadji Djiby SOW, Mansour MENDY, Abdoul SOW, Moussa NDOYE, Khady FALL, Amadou Bayel SOW, Gorgui Ndoye GUEYE

<b>Budget classique</b>		<b>Budget participatif</b>	
<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
Collecte des données plus rapide	Faible implication des populations	Meilleure implication des populations	Les procédures sont plus longues et plus coûteuses
Les groupes de travail sont plus réduits	Besoins réels peuvent ne pas être maîtrisés	Contrôle citoyen mieux assuré	Exclusion des populations au moment de la prise de décision
Meilleure gestion des délais	Possibilités de réticence des populations		Les doléances des populations peuvent être exorbitantes

**SUGGESTIONS POUR LE FORUM DE RESTITUTION POPULAIRE** : Les participants, le facilitateur et le représentant de ACA échangent longuement sur l'organisation de la journée de restitution et aboutissent à la proposition suivante :

A partir de 15h30mn

- Allocution de bienvenue du Maire : Mamadou Moulaye GUEYE
- Allocution du Coordonateur du GTS : Assane DIENG

- Allocution du représentant du PGP : Moussa FAYE
- Allocution du représentant de ACA : Djibril DIAGNE
- Restitution du représentant des élus : Abdoul SOW
- Restitution du représentant des OCB : Ibrahima CISS
- Restitution du représentant des DQ : Ibrahima SOW
- Restitution du représentant des Relais et Personnes Ressources : Rama DIOP
- QUESTIONS/REPONSES entre Invités et Participants ;
- Clôture aux environs de 17h30mn

### Amélioration de la communication

A la question de savoir « Comment allez-vous améliorer votre communication avec les populations en matière de budget participatif ? » les participants ont répondu ainsi qu'il suit :

Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
Utiliser les communicateurs traditionnels Sensibiliser les Imams pour leurs sermons et les Prêtres pour leurs prêches Utiliser les radios communautaires et le système audiovisuel  Membres : El Hadji Ousseynou GUEYE, Anta NDONGO, Fama SEYE, Ndèye Maguette FAYE, Pape MBAYE, Abdou GAYE, Cheikh KA, Gorgui Ndoye GUEYE, Ndongo DIENG, El Hadji Mamadou DIOUF, Marième DIOP, Ndèye Waré MBENGUE, Omar NDIAYE, Mor NIANG, Assane DIAW, El Hadji Ngoye DIOUF, Rama DIOP, El Hadji NDOUR, El Hadji Moussa NDIONE, Aida KANOUE,	Informer, sensibiliser au niveau des conseils de quartier Multiplier les rencontres périodiques entre les acteurs Fréquentes descente à la base  Membres : Abdou THIOUNE, Yakham SECK, Assane DIENG, Ndèye Arame DIAGNE, Ibrahima CISS, Fatimata SOW, Ismaïla SOW, Mbaye Ndiaye DIOUF, Alassane BA, Awa NDIONE, Mbor DIOP	Avoir une bonne maîtrise du BP et identifier qui doit communiquer ; Bien préparer les thé débats, les fora, les podiums, les visites à domicile ; Améliorer et organiser les relations entre les DQ, les relais, les notables religieux et coutumiers, les OCB ; Utiliser des communicateurs crédibles et influents dans leur communauté.  Membres : El Hadji Serigne MBENGUE, Mamadou SOW, Cheikh Sadibou NDAW, Kène NDIAYE, Siga DIOUF, Abdoul SOW, El Hadji Djiby SOW, Mansour MENDY, Fatou DIOP, Moussa NDOYE, Khady FALL	Organisation plus fréquente de foras Mettre sur pied des relais de décentralisation et de développement local participatif Se rapprocher davantage des radios communautaires  Membres : Arona NGOM, Mohamed BADJI, Amadou Bayel SOW, El Hadji Malick MBODJI, Moussa FAYE, Djiby DIA, Ousseynou MBENGUE, Aïssatou MBENGUE, Samba NIANG

Des échanges longs et fructueux ont suivi cette restitution car chaque groupe a tenu à défendre son approche de communication avec les structures de base ; le débat a également porté sur la nécessité ou non d'avoir une cellule de communication dans le GTS ou autour du CV.

## Jour 5 :

**FORUM DE RESTITUTION POPULAIRE** en présence de 68 personnes dont 18 femmes

A 16h00mn : Prière donnée par l'Imam Raatib

- Allocution du Coordonateur du GTS : Assane DIENG

Au nom de Monsieur le Maire Mamadou Moulaye GUEYE, empêché, et au nom du GTS dont il est le Coordonateur, Monsieur Assane DIENG souhaite la bienvenue aux invités et les éclaire sur les raisons de la tenue du Forum populaire de restitution sur le budget participatif. Il rappelle l'histoire de la décentralisation qui a permis l'érection en 2002 de Diamniadio en commune de droit commun après avoir appartenu à la communauté rurale de Sébikotane. Il rappelle ensuite les raisons pour lesquelles la Commune de Diamniadio a opté pour un atelier en deux cohortes afin de permettre à plusieurs acteurs d'être renforcés dans le processus du budget participatif. Il donne des informations sur la composition du GTS et souhaite plein succès au forum.

- Restitution du représentant des élus : Abdoul SOW

En sa qualité de Président de la Commission des Finances du Conseil Municipal de Diamniadio et de participant aux deux cohortes de l'atelier, il rend compte du déroulement dudit atelier ; il restitue les travaux sur le budget participatif et annonce l'engagement des élus à pratiquer dorénavant le BP.

- Restitution du représentant des OCB : Ibrahima CISS

Au nom de la Zone, des ASC et des GPF, il remercie l'USAID/PGP, ACA, le Maire et le facilitateur qui leur ont permis de faire la connaissance du BP et de partager avec tous les autres acteurs de la décentralisation. Il promet que la Zone et les ASC qui la composent feront la restitution à la base en relation avec les DQ et le conseil municipal.

- Restitution du Conseil Communal de la Jeunesse : Mohamed BADJI

Au nom de Monsieur Arona NGOM, Président du Conseil Communal de la Jeunesse, Mr Mohamed BADJI lance un appel à toutes les associations de jeunes de participer activement dans la restitution et la sensibilisation sur le BP.

- Restitution de la représentante des Baajenu Goxx : Mme Fatou DIOP

Après les remerciements, elle porte à la connaissance des invités qu'avant l'atelier, elle pensait que le budget était de l'argent disponible dans une caisse située dans le bureau du Maire qui pouvait en disposer comme il voulait ; maintenant, elle est formée sur le BP et va restituer lors de la prochaine réunion des Baajenu Goxx.

- Restitution du représentant des DQ : Ibrahima SOW

Les délégués de quartier ont été bien sensibilisés sur l'importance de payer le MF4 et leurs relations avec les autres acteurs de la décentralisation ; il clarifie pour les invités les notions de budget classique et de budget participatif.

- Restitution du représentant des Relais et Personnes Ressources : Rama DIOP



Elle remercie le PGP/USAID, ACA, le Conseil Municipal et le facilitateur qui ont permis aux Relais de mieux comprendre qu'une CL doit avoir des ressources avant de satisfaire les doléances des populations. A présent, les Relais sont bien armés pour sensibiliser les populations.

- QUESTIONS/REPONSES entre Invités et Participants :
  - Imam Alioune TOURE

Au nom des notabilités religieuses, il dénonce leur non participation dans les deux cohortes d'autant que les Imams ont la mission de s'adresser aux fidèles pour les éclairer sur le sens civique.

- Daouda LO

Au nom des notabilités coutumières, il salue cette restitution populaire qui a permis aux populations d'être mieux conscientisées sur la nécessité de s'acquitter de leurs impôts et taxes. Il demande particulièrement à l'administration municipale d'être plus disponible au service des usagers de la commune.

- Bourama SAMBOU

Au nom des personnes ressources, il salue le forum qui est une heureuse manière de vulgariser le budget participatif ; chaque participant à l'atelier doit être un démultiplicateur des connaissances acquises et un diffuseur du budget participatif.

- Pape MBAYE

Au nom des communicateurs traditionnels, il salue cet atelier de renforcement des capacités qui a permis un véritable dialogue entre les élus et les citoyens ; au-delà des beaux discours, il demande des actes concrets au moment du bilan et des évaluations.

- Mme Gana DIOUM

Au nom des femmes vendeuses, elle remercie la commune et ses partenaires.

- Allocution du représentant de ACA : Djibril DIAGNE

Au nom de USAID/PGP et de ACA, il félicite les participants et les invités pour l'importance qu'ils ont accordée aux jours de l'atelier. Il leur demande de mieux respecter les horaires pour être plus performants.

- Après toutes ces interventions, Mr Assane DIENG apporte des clarifications et revient sur l'importance de l'installation des conseils de quartier. Il rappelle les félicitations et les remerciements du Maire Mamadou Moulaye GUEYE, excusé car retenu par une réunion de l'Entente CADAC CAR.
- Clôture à 17h30mn après la prière finale.

**RAPPORT**

**FORMATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE DES  
ELUS ET DES ACTEURS LOCAUX DE LA  
COMMUNAUTE RURALE DE DIENDE SUR LE  
BUDGET PARTICIPATIF**

Réalisé par



**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

**Malainy SONKO**  
Consultant/Bignona

**Avril 2013**

# SOMMAIRE

- Sigles et acronymes
- Contexte et justification
- Objectifs généraux et spécifiques
- Résultats attendus
- Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique
  - Séance 1 : Définition du budget classique, présentation du cadre budgétaire et identification des principales recettes et dépenses de la CL
  - Séance 2 : Grands Principes budgétaires
  - Séance 3 : Calendrier budgétaire
  - Séance 4 : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG
- **Chapitre 2 : Introduction au Budget participatif**
  - Séance 1 : Définition du budget participatif
  - Séance 2 : Historique
  - Séance 3 : Etapes du budget participatif (Vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)
  - Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG
  - Séance 5 : Budget classique/Budget participatif : Forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG
- **Chapitre 3 : Assistance Technique**
  - Contexte et justification de l'assistance technique
  - Objectifs de l'assistance technique
  - Résultats attendus de l'assistance technique
- **Chapitre 4 : Rappels des critères du BBG**
- **Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP dans une CL**
  - Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG
  - Eléments tirés du diagnostic : Forces et faiblesses
  - Identification des actions à entreprendre
  - Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG
  - Planification des actions
- **Chapitre 6 : Elaboration du budget participatif**
- **Chapitre 7 : Forum de restitution publique**
- **Evaluation finale et Clôture**

## DOCUMENTS ANNEXES

- Plan annuel d'investissement
- Zonage de la CR de Diendé

- Liste des participants

**Sigles et acronymes**

**ACA** : Association Conseil pour l'Action

**ASC** : Association sportive et culturelle

**BP** : Budget participatif

**BBG** : Baromètre de bonne gouvernance

**CE** : Conseil des enfants

**CL** : Collectivité locale

**COPI** : Comité de pilotage

**CR** : Communauté rurale

**CV** : Chef de village

**GTS** : Groupe technique de suivi

**PAI** : Plan annuel d'investissement

**PCR** : Président du conseil rural

**PLD** : Plan local de développement

**PNDL** : Plan national de développement local

**PTF** : Partenaires techniques et financiers

**OSC** : Organisation de la société civile

**STD** : Services techniques déconcentrés

**SECOM** : Secrétaire communautaire

**USAID**: United States Agency for International Development

## Contexte et justification

Par une gestion rationnelle et transparente des ressources afin de mieux répondre aux exigences du développement économique local, la décentralisation a pour objectif de rendre l'administration plus accessible. Cependant, dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. Ceci a comme conséquence, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation des dites populations au processus budgétaire. Aussi, les élus ne jouent pas souvent pleinement leurs rôles à cause de leur niveau d'instruction très faible et de leur méconnaissance des textes de la décentralisation, notamment le droit budgétaire, la comptabilité publique et le code des marchés. A ces facteurs, s'ajoute une absence de cadre d'échanges et de partage entre les acteurs. Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire est nécessaire. C'est la préoccupation du PGP qui, à travers le budget participatif objet du présent module, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

Ce module s'adresse aux élus et autres acteurs locaux (membres du GTS, membres des OSC, représentants du secteur privé, les services techniques déconcentrés et décentralisés, les autorités administratives, etc.)

## Résumé

L'atelier de formation des acteurs locaux de la CR de Diendé, s'est tenu à la maison communautaire du 1er au 6 avril 2013, avec un nombre total de 35 participants. Il a été présidé par le PCR qui s'est appuyé sur le coordonnateur du GTS et le SECOM pour une bonne organisation matérielle de la session de formation.

En prélude à la formation qui a démarré le lundi à 10 heures, il revenait au coordonnateur du GTS, médiateur de l'atelier, de décliner l'ordre du jour comme suit :

- Prières pour le bon déroulement de la formation
- Ouverture officielle par le représentant de ACA/PGP et le PCR
- Présentation des participants à tour de rôle
- Modalités administratives prévues pendant les 5 jours d'atelier
- Démarrage des activités de formation

A la suite de ces activités bien conduites par le coordonnateur du GTS, le facilitateur a commencé son animation en présentant le module de formation, pour ensuite recueillir les attentes des participants sur Padex. Il a procédé au partage des objectifs et des résultats attendus de cette formation en rapport avec les attentes exprimées.

Il s'en est suivi la présentation de l'agenda général, précisant la répartition des thèmes au jour le jour et les différentes méthodes de travail, dont la plus utilisée consiste en des travaux de groupes avec apports d'informations.

La constitution des ateliers au nombre de trois, a été réalisée de façon équilibrée (élus, femmes, hommes) durant les cinq jours de formation. Les membres de chaque groupe ont travaillé avec assiduité, en privilégiant l'utilisation de la langue locale pour assurer une meilleure communication. Toute journée de formation est précédée d'un rappel systématique des acquisitions antérieures, les 2<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> journées, ont fait l'objet d'une

évaluation essentiellement axée sur les contenus de formation, les méthodes d'animation et le niveau de participation des bénéficiaires.

Le forum de restitution, organisé le dernier jour, a été bien préparé la veille par les membres du GTS avec l'appui du facilitateur, tant au niveau des thèmes de communication qu'au niveau du choix des animateurs. Cette rencontre passionnante de par les réactions sous forme de contributions, d'interrogations et d'inquiétudes des invités, nous a permis de jauger la maîtrise des connaissances et le niveau d'appropriation des éléments clés du processus du BP par les différents animateurs.

## **Jour 1**

### **Cérémonie d'ouverture**

La cérémonie d'ouverture a eu lieu le 1<sup>er</sup> avril 2013, à la maison communautaire, en présence des 35 participants invités à la session de formation. Après les prières pour un bon déroulement de l'atelier, le représentant de ACA/PGP, a tenu à présenter le formateur et ensuite remercier le PCR et le GTS pour l'organisation matérielle de la formation tenant sur 5 jours. Il a réitéré l'attention particulière que l'USAID/PGP porte sur la collectivité locale de Diendé pour l'atteinte des résultats que préconise la mise en œuvre du BBG.

Quant au PCR, il a souhaité la bienvenue à Diendé au représentant du partenaire USAID/ACA, grâce à qui, la CL continue à bénéficier d'appuis financiers et techniques au renforcement de capacités de ses acteurs. Il a enfin exhorté les participants d'être à l'écoute du facilitateur que nous accueillons pour la première fois dans notre communauté rurale.

### **Mise en route**

Après la présentation de l'ensemble des participants à l'atelier, le facilitateur a procédé au recueil des attentes, à la présentation des objectifs et des résultats attendus, pour ensuite valider avec les participants l'agenda des 5 jours de formation.

#### **1. Attentes des participants sur la formation au budget participatif**

---

- Comprendre le Budget participatif, son utilité
- Echanges d'expériences avec le facilitateur pour renforcer nos connaissances sur le BP
- Expliquer le lien entre le BP et le BBG
- Comment s'élabore et s'applique le BP
- Quels sont les enjeux et les défis du BP pour une collectivité locale

#### **2. Objectifs de la formation**

---

##### **2.1. Objectif général**

- ▶ Renforcer les participants sur le processus du budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales

##### **2.2. Objectifs spécifiques**

- Former les élus et autres acteurs locaux sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le cadre du budget participatif ;

- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

### **3. Résultats attendus**

---

- ▶ Les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- ▶ les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;
- ▶ les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

## Agenda

Horaires	Jour1	Jour 2	Jour 3	Jour 4	jour 5
9h-13h	<b>Protocole :</b> – Ouverture officielle ; – Présentation des participants et du facilitateur; <b>Pré-test</b> – Recueil des attentes et des craintes ; – Présentation des objectifs et de l’agenda de l’atelier ; – Faire le lien entre le présent atelier et les ateliers antérieurs sur le BBG	– Rappel <b>Chapitre 2 : Budget Participatif</b> – Introduction au Budget participatif (Définition, historique, processus du BP et lien avec les critères du BBG)	– Rappel <b>Chapitre 3 : - Assistance technique</b> – Contexte et justification Objectifs de l’assistance technique et résultats attendus	– Rappel des points saillants du jour 3 – Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG : Travaux de groupe	<b>Chapitre 7 : Forum de restitution publique</b> Présentation de l’étude
	<b>Pause - café</b>				
	<b>Chapitre 1</b> <b>Le Budget classique</b> (définition, principes budgétaires, cadre budgétaire, processus budgétaire classique)	<b>Principes du BP en lien avec le BBG</b>	<b>Chapitre 4 : Rappel critères du BBG</b> – Elaboration d’une stratégie de mise en œuvre du BP dans une CL <b>Chapitre 5 : Diagnostic/état des lieux</b> Situation de la CL en relation avec le BBG	<b>Planification des actions</b>	
	<b>Pause- repas</b>				
14h-16h30	– Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG	– <b>Budget classique/budget participatif</b> : forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG – Evaluation des jours 1 et 2	– Enseignements tirés du Diagnostic (forces et faiblesses) : – Identification des actions à entreprendre	<b>Chapitre 6 :</b> <b>Elaboration du BP</b> – Etude de cas	– <b>Evaluation finale</b> – <b>Clôture</b>



## Chapitre 1 : Rappel sur le budget classique

### Séance 1 : Budget classique

#### 1.1. Tentative de définition des participants en plénière

- Document de planification des projets à exécuter dans l'année par la CL
- Document comprenant les recettes et les dépenses que le conseil rural vote et adopte pour une année

#### 1.2. Définition

Le budget de la collectivité locale est un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.

#### 1.3. Les principales recettes et dépenses

##### Consigne de travaux d'atelier :

03 groupes ont été constitués pour identifier les principales recettes et dépenses.

##### Synthèse des travaux de groupes et apports d'informations

Les recettes comme les dépenses obéissent à la nomenclature du cadre budgétaire qui comprend deux sections :

- Section de fonctionnement
- Section d'investissement

Section	Recettes	Dépenses
Fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"><li>- Produits de l'exploitation (transport viande, actes d'état civil, légalisation, frais bornage...)</li><li>- Impôts locaux (minimum fiscal, impôt sur le foncier bâti, patentes...)</li><li>- Taxes rurales (spectacles, publicité, eau et électricité consommées, dépôt boissons, véhicules hippomobiles)</li><li>- Produits domaniaux (location souks, droits de place, occupation domaine public...)</li><li>- Fonds de dotation de l'Etat aux services</li><li>- Recettes imprévues</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Indemnités du PCR et des vices PCR</li><li>- Subventions aux ASC</li><li>- Secrétariat et bureaux</li><li>- Perception rurale</li><li>- Eclairage public</li><li>- Halles et marchés</li><li>- Propriétés communautaires</li><li>- Education, jeunesse, culture et sport</li><li>- Santé ; hygiène et action sociale</li><li>- Cérémonies et fêtes nationales</li></ul>
Investissement	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fonds de concours de l'Etat</li><li>- Participation à l'effort de construction</li><li>- Prêt bancaire</li><li>- Excédents de fonctionnement capitalisés</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Equipements administratifs</li><li>- Equipements marchands et artisanaux</li><li>- Acquisition de matériel</li><li>- Equipements sportifs</li><li>- Aménagement places publiques</li><li>- Réhabilitation de bâtiments</li><li>- Remboursement de prêt</li><li>- Etudes et formations</li><li>- Voierie</li></ul>

## 1.4. Cadre budgétaire

A la suite de l'identification des recettes et dépenses, le facilitateur a aidé les participants par un jeu de questions réponses à concevoir le cadre budgétaire, en s'appuyant sur les éléments de Budget de la CR de Diendé, ainsi qu'il suit :

Section	Recettes	Montant	Dépenses	Montant
Fonctionnement	Fonds de dotation	11 000 000	Indemnités PCR	3 000 000
	Taxes rurales	500 000	Indemnités vice PCR	1 500 000
			Indemnités SECOM	2 000 000
			Education- Jeunesse- Sport	2 500 000
			Carburant	2 000 000
			Fournitures bureau	500 000
<b>Total fonctionnement</b>		<b>11 500 000</b>		<b>11 500 000</b>
Investissement	Frais de bornage	2 000 000	Construction 03 salles de classes	24 000 000
	PNDL	40 000 000	Construction mur de clôture d'école	10 000 000
			Travaux divers	5 000 000
	Autres fonds de concours	6 000 000	Achat de 03 moulins	9 000 000
<b>Total investissement</b>		<b>48 000 000</b>		<b>48 000 000</b>
<b>Total général</b>	<b>Recettes</b>	<b>59 500 000</b>	<b>Dépenses</b>	<b>59 500 000</b>

### Séance 2 : Grands Principes budgétaires

Il a été demandé aux participants à travers une réflexion individuelle de trouver les grands principes budgétaires que sont :

- **Annualité**
- **Unité**
- **Equilibre**
- **Universalité**
- **Spécialité**

L'apport d'information a consisté à expliquer le contenu de chaque principe

- **L'annualité** : le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;
- **L'équilibre** : le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;
- **L'unité** : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;
- **L'universalité** : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;
- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

### Séance 3 : Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget

#### Classique

#### Synthèse des productions d'ateliers

Etapes	Acteurs impliqués
Collecte d'informations	- Commissions techniques de la CR - Services techniques - Populations (GPF, regroupements de jeunes, structures de développement...)
Débat d'orientation budgétaire	- Conseil rural - Services techniques
Elaboration du projet de budget	- PCR - SECOM - Receveur
Examen, vote et adoption du budget	- Conseillers ruraux - Sous préfet - Receveur rural
Transmission du budget	- PCR - SECOM - Sous préfet
Approbation du budget	- Sous préfet
Exécution du budget	- PCR - SECOM - Comptable public
Elaboration du compte administratif	- PCR - SECOM

### Séance 4 : Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans la CL

Dans le cadre de la mobilisation des ressources financières et des critères du BBG, les rôles et responsabilités des acteurs ont été définis par les participants avec l'appui du facilitateur

Acteurs	Rôles et Responsabilités
Conseil rural	- Vote et adopte le budget
Commission financière	- Elaboration d'une politique financière - Collecte les informations sur les ressources
PCR	- Participe à la sensibilisation des populations - Présente le compte administratif
Populations	- Les contribuables s'acquittent des taxes et des impôts
GTS	- Assure le suivi du recouvrement des taxes et impôts et de l'exécution du budget - Elaboration des requêtes de financement du plan d'investissement
Services fiscaux régionaux	- Réactualisation du fichier des contribuables
Receveur rural	- Recouvrement des taxes, impôts et des participations
Etat	- Appui la CL en fonds de concours
Sous préfet	- Approbation du budget, des arrêtés de taxes
Chefs de village	- Perception du minimum fiscal
Partenaires	- Appui technique et financier aux projets d'investissement

## Chapitre 2 : Introduction au Budget participatif

### **Enjeux de la CL avec l'introduction du BP en lien avec le BBG**

Relever le niveau de performance de la CL de Diendé matière de :

- Participation citoyenne
- Mobilisation de ressources propres
- Gouvernance fiscale et financière

### **Séance 1 : Définition du Budget participatif**

#### **Essai de définition en plénière :**

- *Un budget qui implique ou associe les populations*
- *La conception du budget se fait avec les populations*
- *Les populations participent au développement de leur communauté rurale*

#### **Apports d'informations**

- ▶ **Le Budget Participatif** peut être défini comme:
  - un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met les citoyens au centre des décisions à prendre.
  - un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.
  - un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

#### ▶ **Utilité du Budget participatif**

- Participation à l'élaboration du Budget
- Amélioration de la fiscalité locale
- Mobilisation optimale des ressources propres
- Lien de confiance entre élus et populations
- Motivation des populations à plus d'engagement
- Renforcement de la gouvernance locale par la participation citoyenne et le Contrôle citoyen de l'action publique

### **Séance 2 : Historique du Budget participatif**

#### **Apport d'informations**

- Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes Brésiliennes, particulièrement à Porto Allègre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul avec une population de 1,5 millions d'habitants.
  - La promotion du budget participatif dans les villes Brésiliennes, doit beaucoup à la détermination des associations de quartier qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour réclamer une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.
  - Dans les 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif, édité par ONU Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies.
    - La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.

- La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
- - La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes.
- A ce jour, l'outil est mis en œuvre dans plusieurs villes à travers le Sénégal et dans le monde.

### Séance 3 : Etapes du budget participatif (vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)

L'analyse des productions d'atelier montre que les participants ont eu pour souci premier l'implication des populations à la base, en termes de participation aux réunions de diagnostic ou de planification.

#### Apport d'informations

Le facilitateur a mis l'accent sur les étapes manquantes nécessaires au bon maillage de la CR, pour ensuite montrer la place et le rôle de la population qui, associée au processus du BP, doit exercer ses droits et devoirs citoyens

#### Etapes ou cycle du BP

Nos	Etapes ou description du processus	Acteurs impliqués	Période	Critères BBG
1.	<b>Préparation</b> Mise en place d'un comité de pilotage qui comprend les représentants du GTS, des élus et des OSC- Information et sensibilisation de la population en vue d'obtenir leur adhésion- Le compte administratif est présenté aux populations	PCR, comité de pilotage	Septembre	Participation Efficacité et efficacité Redevabilité
2.	<b>Foras de villages et consultation des services techniques</b> Collecte d'informations auprès des différents segments de la population et collecte de données secondaires avec les services techniques- Les populations procèdent au choix de leurs délégués pour les rencontres zonales	PCR, COPI, CV populations Services techniques	Septembre	Participation Equité
3.	<b>Foras zonaux ou forum des délégués</b> S'appuyer sur le diagnostic (informations et données collectées) pour identifier les projets prioritaires structurants par rapport à la zone- Jouer sur les principes de solidarité et de transversalité	PCR, COPI, Délégués	Octobre	Participation Equité Efficacité et efficacité
4.	<b>Forum communautaire</b> Echanges élus et populations sur les projets prioritaires et pertinents qui vont être logés dans la section d'investissement du budget en respectant la nomenclature budgétaire- Les partenaires techniques et financiers qui se sont engagés sont identifiés- Le Comité de suivi du BP est mis en place	PCR, COPI, PTF Délégués	Novembre Décembre	Participation Efficacité Equité Etat de droit
5.	<b>Planification et orientation budgétaire</b> Le conseil rural avec l'appui des services techniques, élabore le budget en tenant compte des propositions et des intérêts de la population- Le plan d'investissement est diffusé auprès des populations	CR, Services techniques, Comité de suivi	Décembre	Participation Efficacité Equité Etat de droit
6.	<b>Examen, vote et adoption du budget et Transmission au représentant de l'Etat</b>	Conseillers, Sous préfet, Receveur	Janvier	Participation Etat de droit

	Les conseillers valident le budget par le vote- Le Sous préfet procède au contrôle de légalité, avant de l'approuver	rural Sous préfet	Janvier	Etat de droit
7.	<b>Exécution du budget</b> L'exécution du budget se fait entre le PCR et le comptable public	PCR, comptable public	Février Novembre	Etat de droit Efficacité Efficience
8.	<b>Suivi –évaluation de l'exécution du budget</b> C'est le rôle que doit jouer le comité de suivi en veillant au respect des principes du BP et en apportant des rajustements au besoin - Suivi de l'élaboration du compte administratif	PCR, Comité de suivi, comptable public, populations	Février Novembre	Redevabilité Etat de droit Participation

#### Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG

##### Apport d'informations

Les informations ont porté sur le rappel des critères du BBG pour que les participants puissent mieux réfléchir sur leur corrélation avec les principes du BP.

Principes du BP	Contenu	Critères BBG
<i>Transparence</i>	Permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers, des villages et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendus budgétaires.	<b>Redevabilité Etat de droit</b>
<i>Efficacité</i>	Garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations.	<b>Efficience et efficacité</b>
<i>Inclusion</i>	Recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers ou villages pauvres, celles des groupements féminins, des associations de jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale	<b>Équité Etat de droit</b>
<i>Solidarité</i>	Permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble	<b>Équité Participation</b>
<i>Participation</i>	Favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité locale	<b>Participation Etat de droit</b>
<i>Transversalité</i>	Permet l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, village, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau pour garantir une vision globale et concertée du développement	<b>Participation Équité</b>

#### Séance 5 : Budget classique/budget participatif : forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

##### Synthèse des travaux d'atelier

<b>Analyse</b>	<b>Budget classique</b>	<b>Budget participatif</b>
<b>Forces</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collecte d'informations et de données secondaires</li> <li>- Mise en place de commissions thématiques</li> <li>- Débat d'orientation budgétaire</li> <li>- Respect du quorum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation de débats citoyens</li> <li>- Adhésion et engagement des populations</li> <li>- Planification avec les populations des projets d'investissement prioritaires</li> <li>- Lien de confiance élus et population, coexistence pacifique</li> <li>- Contrôle citoyen de l'action publique</li> <li>- Augmentation des ressources de la CL</li> </ul>
<b>Faiblesses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Défaut du suivi- évaluation de l'exécution du budget</li> <li>- Absence de compte administratif</li> <li>- Les populations ne sont pas informées du budget</li> <li>- Insuffisance de ressources et de réalisation de projets</li> <li>- Pas de capacitation des populations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Difficulté d'application du BP par les élus (volonté politique non affirmée)</li> <li>- Perte de confiance des populations pour défaut de transparence</li> <li>- Remise en cause du BP lorsque les équipes municipales nouvellement élues</li> </ul>

### Evaluation

L'évaluation à mi- parcours a porté sur trois rubriques sur lesquelles il a été demandé aux participants de se prononcer :

<b>Rubriques</b>	<b>Appréciations</b>			
Contenu de la formation	Très important	Important	Peu important	Pas du tout important
Méthode d'animation	Très intéressant	Intéressant	Peu intéressant	Pas du tout intéressant
Niveau de participation	Très satisfaisant	Satisfaisant	Peu satisfaisant	Pas du tout satisfaisant

### Chapitre 3 : Assistance technique

Avant d'aborder ce chapitre, le facilitateur a amené les participants à faire un rappel des acquisitions du jour 2, une restitution bien réussie de manière générale.

Abordant le thème du jour, un bref survol de quelques aspects de la décentralisation, nous ont paru important, notamment les missions dévolues aux CL, les rôles et responsabilités des acteurs locaux, la mobilisation des compétences, la mise en place d'outils et d'instruments permettant à la CL de mieux exercer les compétences qui lui sont transférées.

#### ▪ **Présentation du contexte de l'assistance technique :**

La mission d'assistance technique dans le cadre du budget participatif vise le renforcement des capacités des élus et autres acteurs locaux pour un meilleur exercice de leurs rôles et responsabilités.

Sa mise en œuvre obéit au respect des principes dudit budget et contribue à outiller les élus et acteurs locaux en vue du renforcement de la participation citoyenne, de la démocratie et de la bonne gouvernance.

##### → **Objectif de l'assistance technique**

L'objectif de l'assistance technique est de fournir aux acteurs, de façon pragmatique, des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents susceptibles de les rendre plus opérationnels.

##### → **Résultats attendus de l'assistance technique**

Les acteurs sont plus opérationnels avec des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents.

### Chapitre 4 : Rappel des critères du BBG

En plénière, les participants ont pu rappeler les critères du BBG pour ensuite décliner quelques éléments de contenu qui sous tendent chacun des critères

- **Efficacité/Efficience ;**
- **Etat de droit ;**
- **Redevabilité ;**
- **Participation ;**
- **Equité**

### Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité locale

#### **5.1. Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG**

- **A quelle étape du processus budgétaire se situe votre CL ?**
- **Résultats des travaux de groupes**



Groupe I

Etape	Constats ou problèmes rencontrés	Améliorations	Echéance de mise en œuvre des actions	Echéance de l'étape
Approbation et Exécution	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Non respect du cycle du BP</li> <li>▪ Retard du vote du budget se répercutant sur l'approbation du sous préfet et son exécution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire la consultation populaire dès le mois de septembre</li> <li>- Suivre scrupuleusement du BP, comme temps forts de sensibilisation et de recouvrement des taxes et impôts</li> </ul>	Septembre à janvier	Janvier
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ressources pas suffisamment mobilisées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accompagnement de la CL par le GTS dans la mobilisation des ressources</li> </ul>	Avant et après le vote du budget	Janvier –Décembre

Enseignements tirés du diagnostic / cadre de suivi des actions d'amélioration

Actions	Importance score	Mesure à prendre	Responsabilités	Echéance
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suivi scrupuleux des échéances du BP</li> </ul>	Important	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consultation populaire à tous les niveaux</li> </ul>	PCR – GTS	Dès le mois de septembre
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Assistance et accompagnement du GTS</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire appel au du GTS dans l'information, sensibilisation et la mobilisation des ressources</li> </ul>	PCR –élus – GTS- CV	Avant et après le vote du budget

## Groupe 2

Etape	Constats ou problèmes rencontrés	Améliorations	Echéance de mise en œuvre des actions	Echéance de l'étape
Exécution	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adhésion non encore manifeste des populations dans la mobilisation des ressources</li> <li>▪ Manque d'intervention des partenaires dans le cadre d'appui aux actions de développement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GTS- CR- CV- CR- OCB doivent mettre en synergie leurs actions pour sensibiliser les populations dans la mobiliser les ressources</li> <li>- GTS-CR organiseront un forum des partenaires</li> <li>- Etudes techniques des projets en vue de lancer les appels d'offre dans les délais</li> </ul>	Février	Décembre

Enseignements tirés du diagnostic/ Cadre de suivi des actions d'amélioration

Actions	Importance /score	Mesures à prendre	Responsabilités	Echéance
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sensibilisation citoyenne</li> </ul>	80%	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rencontre de mise à niveau (GTS- CR- CV- CR- OCB – STD), en vue d'élaborer un plan de sensibilisation</li> <li>- Visites de sensibilisation dans les différents villages de la CR</li> </ul>	PCR- GTS	Juin - Mai
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Forum des partenaires</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identification des partenaires engagés</li> <li>Plaidoyer et contractualisation avec les partenaires engagés à intervenir dans le CL</li> </ul>	GTS – PCR	Décembre –janvier

### Groupe 3

Étapes	Constats ou problèmes rencontrés	Améliorations	Echéance de mise en œuvre des actions	Echéance des étapes
Approbation	Retard du vote du budget et de son approbation	Suivi du document	15 jours après le vote du budget	30 jours
Exécution	Insuffisance des ressources et difficultés de leur mobilisation immédiate	Sensibilisation au recouvrement	Après le vote du budget	Fin novembre
	Recherche de partenaires financiers	Forum des partenaires	Décembre	Janvier –mars

### Enseignements tirés du diagnostic / Cadre de suivi des actions d'amélioration

Actions	Importance ou Score	Mesures à prendre	Responsabilité	Echéance
Suivi de l'exécution	50%	Compte rendu	GTS PCR	30 jours
Campagne de sensibilisation et de mobilisation des ressources	60%	Mise en œuvre d'un plan d'action	GTS	2 mois
Recherche de partenaires	30%	Forum des partenaires et rédaction de requêtes de financement	GTS- PCR	12 mois

## 5.2. Identification des actions à entreprendre

### Résultats des travaux de groupes

#### Groupe 1

- Caravane de sensibilisation sur le paiement de la taxe
- Plaidoyer auprès des partenaires techniques et financiers
- Organisation d'émissions radio pour sensibiliser les populations à adhérer au BP

#### Groupe 2

- Identification des niches de recettes
- Elaboration d'un plan de sensibilisation
- Evaluation à mi-parcours l'exécution du budget

#### Groupe 3

- Sensibilisation des populations au recouvrement des taxes, impôts et autres participations
- Forum des partenaires techniques et financiers
- Restitution de l'exécution du BP

### Jour 4

## 5.3. Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG

- Rappel des activités du jour 3
- Méthodologie utilisée : travaux de groupes

### Synthèse des travaux de groupes

N°	Actions prioritaires	Outils ou instruments de mise en œuvre
1.	Sensibilisation des populations	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Plan d'action</li><li>▪ Comité de pilotage</li></ul>
2.	Plaidoyer auprès des partenaires	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Requête de financement</li><li>▪ GTS</li></ul>
3.	Mobilisation des ressources financières	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fichier des contribuables</li><li>▪ Commission financière de la CL</li><li>▪ GTS</li></ul>
4.	Exécution du budget	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Plan annuel d'investissement du BP</li><li>▪ Plan de passation des marchés</li><li>▪ Conventions</li><li>▪ Commission financière de la CL</li><li>▪ Comité de suivi</li></ul>
5.	Suivi- évaluation	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Tableau de bord ou feuille de route</li><li>▪ Compte administratif</li><li>▪ Comité de suivi</li></ul>

#### 5.4. Planification des actions d'amélioration des ressources budgétaires dans le cadre du BP et du BBG

Nos	Actions	Acteurs impliqués	Responsable	Cibles	Lieu	Période	Résultats attendus (référence BBG)
6.	Sensibilisation des populations	Animateurs - CV- Elus- CE	GTS	Populations villages CR Diendé	Zone (village chef lieu)	Septembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adhésion des populations au paiement des taxes et impôts</li> <li>- Contributions prévisionnelles 2 500 000f CFA</li> </ul>
7.	Plaidoyer auprès des partenaires	GTS- Délégués zonaux- STD	PCR	Partenaires	Maison communau- taire	Novembre 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forum des partenaires tenu avec déclaration d'engagement</li> <li>- Liste des partenaires établie</li> </ul>
8.	Mobilisation des ressources	GTS- Receveur rural- Commission financière- CV	Comité de suivi du BP	Contribuables	Zone (village chef lieu)	Après vote du budget (Janvier 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des temps forts de mobilisation sont organisés dans chaque zone</li> <li>- 75% taxes et impôts recouverts</li> <li>- 80% de contributions collectées</li> </ul>
9.	Exécution du budget	Comptable public- SECOM- Commission financière- Comité de suivi BP	PCR	Population de la collectivité locale	CR Diendé	Après approbation du budget (Février 2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conventions signées avec les partenaires</li> <li>- Dossiers techniques disponibles</li> <li>- Recettes et contributions mobilisées à temps</li> </ul>
10.	Suivi- évaluation	GTS- Commission financière- PCR- SECOM- CV- Comptable public	Comité du BP	Ordonnateur des dépenses et collaborateurs techniques	Maison communau- taire CR Diendé	Janvier – Décembre 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compte rendu tous les deux mois</li> <li>- Compte administratif élaboré</li> <li>- 90% de réalisations</li> </ul>

## **Chapitre 6 : Elaboration du Budget Participatif**

### **Etude de cas en travaux de groupes**

Une communauté rurale comprenant 50 conseillers, décide pour l'année de 2012 d'élaborer son budget dont les prévisions de recettes et de dépenses s'établissent ainsi qu'il suit :

#### **Recettes**

- Minimum fiscal : 4 000 000
- Taxe sur les véhicules automobiles : 13 000 000
- Impôt sur le foncier bâti : 22 000 000
- PNDL: 50 000 000
- Droits de place sur les marchés : 17 000 000
- Taxe sur l'électricité consommée : 9 000 000
- Fonds de concours : 16 000 000

#### **Dépenses**

- Salaires et charges sociales : 28 000 000
- Imprimés et registres : 7 000 000
- Carburant : 23 000 000
- Construction de salles de classe : 30 000 000
- Construction de cantines : 43 000 000

Le vote du budget a eu lieu le 25 Février 2012 avec seulement la participation de 20 conseillers. Lors du vote certains conseillers ont reproché au PCR la non-tenue d'une réunion sur les débats d'orientation budgétaire ainsi que la non-prise en compte des priorités contenues dans le Plan annuel d'investissement (PAI) de l'année en cours.

1. Les conseillers présents peuvent-ils voter le budget lors de cette séance ?
2. Quelles sont les failles ou manquements constatés dans le processus du budget ?
3. Comment rendre plus participatif le processus budgétaire de la CR ?
4. Elaborer le budget de la CR en question ?

### **Travaux de groupes**

Avant d'aller en atelier, le facilitateur a tenu à expliquer qu'il s'agit d'une étude de cas (exercice de simulation), d'une collectivité locale qui ambitionne d'améliorer ses services sociaux de base et ses ressources financières. L'ensemble des productions, a été présenté en plénière par les rapporteurs, suivi d'ouverture de débats avec apports d'informations.

#### **Synthèse des productions**

<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>
Impôts sur le foncier bâti	22 000 000	Salaires et charges sociales	28 000 000
Minimum fiscal	4 000 000	Imprimés et registres	7 000 000
Taxes sur l'électricité	9 000 000	Carburant	23 000 000
Droits de places sur les marchés	17 000 000		
Taxes sur les véhicules automobiles	13 000 000		
<b>Total recettes</b>	<b>65 000 000</b>	<b>Total dépenses</b>	<b>58 000 000</b>
<b>Recettes d'investissement</b>		<b>Dépenses d'investissement</b>	
Fonds de concours Etat	16 000 000	Construction de salles classes	30 000 000
PNDL	50 000 000	Construction de cantines	43 000 000
<b>Total recettes</b>	<b>66 000 000</b>	<b>Total dépenses</b>	<b>73 000 000</b>
<b>Total général</b>	<b>131 000 000</b>		<b>131 000 000</b>

### **Apports d'informations**

- Identifier la nature des recettes et des dépenses en section de fonctionnement et en section d'investissement.

→ Nécessité d'équilibrer le budget en recettes et en dépenses

## **Méthodologie de restitution du plan d'action actualisé au 5ème jour**

### **1. Préparation**

- Organisation matérielle de la salle
- Ordre du jour

### **2. Présentation des participants**

### **3. Contexte**

- Constats sur les difficultés de réalisations des projets dues à l'insuffisance des ressources budgétaires de la CL
- Volonté d'introduction du BP de la CL (avantages)
- Participation et mobilisation des ressources (exemple de Porto Allègre)
- Sources de financement des projets

### **4. Présentation du plan d'action annuel de la CR**

### **5. Clôture**

## **Jour 5**

### **Forum de restitution publique**

Une vingtaine d'invités parmi les populations de Diendé a participé au forum de restitution organisé par le GTS, dont l'ouverture officielle a été réalisée par le PCR.

Le coordonnateur du GTS, a procédé à la présentation du représentant de ACA/PGP, du facilitateur, des participants bénéficiaires de cette formation des 5 jours pour ensuite terminer par les invités tout en les remerciant d'avoir honoré de leur présence. Il a tenu à expliquer l'objet de cette rencontre de partage avant de décliner l'ordre du jour.

Trois animateurs choisis par le GTS, ont successivement présenté le **contexte d'émergence du BP**, les **avantages du BP**, le **rôle** déterminant des populations dans la mobilisation des ressources et la présentation du **plan d'action annuel**.

A la suite des différentes présentations, les invités ont favorablement réagi sur cette démarche innovante d'implication des populations, non sans émettre quelques interrogations sur son application effective qui demande un effort de déploiement sur le terrain à travers toute la collectivité locale de Diendé. L'engagement des responsables de la CL, ne doit souffrir d'aucune démarche partisane, ils doivent bénéficier de la confiance des populations pour une participation plus effective au processus du BP. Pour certains, l'atteinte des résultats se fera progressivement, il faut de la patience et une communication régulière avec les populations, les foras zonaux doivent prendre en compte les projets prioritaires de chaque village. Parmi les invités, quelques sages, ont attiré notre attention sur l'attitude des élus dont les objectifs politiques peuvent être un réel obstacle au processus du BP.

Des précisions et compléments d'informations ont été apportés par les autres membres du GTS, sur la différence fondamentale entre les deux approches de mise en œuvre du budget. Avec l'exemple de Porto Allègre, les populations doivent comprendre que la CR de Diendé, ne peut se développer que par leur participation citoyenne, ce qui suppose des changements de comportement qualitatifs articulés aux principes du BBG tant au niveau des élus que des populations.

## Evaluation finale

L'évaluation a été réalisée par les trois groupes de façon participative et consensuelle. Le contenu des rubriques a été partagé en plénière et la notation discutée et attribuée en atelier. Les résultats ont été présentés en plénière aux fins de justification et de validation collective.

### Groupe 1

Rubriques	Très bien	Bien	Assez bien	Passable	Médiocre
Contenu	x				
Méthode d'animation	x				
Niveau de participation		x			
Restauration	x				
Conditions de travail		x			

### Groupe 2

Rubriques	Très bien	Bien	Assez bien	Passable	Médiocre
Contenu	x				
Méthode d'animation		x			
Niveau de participation		x			
Restauration			x		
Conditions de travail		x			

### Groupe 3

Rubriques	Très bien	Bien	Assez bien	Passable	Médiocre
Contenu		x			
Méthode d'animation	x				
Niveau de participation		x			
Restauration		x			
Conditions de travail		x			

## Clôture

La parole a été donnée au représentant d'ACA/PGP qui a félicité l'ensemble des participants qui ont régulièrement suivi la formation dans l'intérêt de leur CR, il dit compter sur la détermination du GTS à bien jouer son rôle et ses missions d'appui pour une gouvernance performante et participative de la CL.

Avant de clôturer cette session de formation, le PCR a tenu d'abord à remercier l'USAID/PGP/ ACA pour cette formation au renforcement de compétences des acteurs locaux de la CR de Diendé. Il a, au regard de l'évaluation faite par les groupes de travail, félicité le facilitateur pour son expérience plus pratique que théorique, ayant permis d'associer fortement les participants à la formation. Quant au résultat attendu, il considère que la compréhension des rôles et responsabilités, dévolus aux différents acteurs, constitue un pas important de prise de conscience et d'amorce au changement de comportement.



# **DOCUMENTS**

# **ANNEXES**

## Annexe 1

### Actualisation du plan d'investissement de la CL de Diéndé dans le cadre du BP

Actions	Bénéficiaires	Localisation	Coût total	Apport CL	Fonds de concours (Etat et partenaires)
Equipement administratif	Conseil local des enfants	CR Diéndé	<b>1.000.000</b>	100.000	900.000
Construction de salles de classe	Elèves	Ida Ainou salam	<b>14.181.000</b>	141.000	14.039.000
Extension électricité	Habitants de 03 villages	Bloc- Bloc chantier Ngalpante	<b>2.500.000</b>	250.000	2.250.000
Action sociale (achat de riz)	Handicapés Chefs de village	CR Diéndé	<b>700.000</b>	70.000	630.000
Aménagement et réfection marché	Commerçants	Diéndé	<b>6.090.500</b>	609.050	5.481.450
Clôture d'un périmètre maraicher	03 Groupements féminins	Diéndé - Diattouma kounayam mandingue	<b>10.000.000</b>	1.000.000	9.000.000
Equipement moulins	04 Groupements	Boussoura Badiandiang Ainou salam Kounayan mancagne	<b>12.000.000</b>	1.200.000	11.800.000
<b>Total</b>			<b>46.471.500</b>	<b>2.290.150</b>	<b>44.181.350</b>

## Zonage de Diendé - PLD 2011

Zones	Villages	Nombre Villages	Population totale	Infrastructures
Zone de <b>Tourécounda</b>	Tourécounda , Sitaba, Ida, Salikégne coto, Salikegne couto, Ainousalam , Djida khalifa	07	5067 habitants	Proximité de carrefour Diaroumé. 05 écoles, 02 cases de santé
Zone de <b>Bloc</b>	Bloc Isra, Madina UCI ,Ngalpenty, Sinthian korka, Bloc station, Bloc chantier	06	3763 habitants	Proximité de Carrefour Diaroumé, traversé par la route de Sédhiou – Médina wandifa. 01 une école primaire, 01 CEM, 01 case de santé, 01 magasin de stockage
Zone <b>Diendé</b>	Diendé , Tivaoune Peulh, Séfa, Diattouma Refugié, Diattouma Mandingue, Madina Findiféto, Kounayan Mandingue, Kounayan Soucoutho	08	6244 habitants	Croisement axe Kolda-Sédhiou-Diaroumé. 01 école maternelle, 05 écoles primaires, 01 CEM, 01 poste de santé, 01 case de santé, 01 forage, 01 foyer des jeunes, 01 magasin de stockage
Zone <b>Bakhoum</b>	Bakhoum Mandingue, Bakhoum Mancagne, Badiandiang Mancagne, Badiandaing Diola, Boussoura, Kounayan Diola, Kounayan Mancagne, Bissary doinkouya	08	4420 habitants	Proximité de la ville de Sédhiou. 01 école maternelle, 04 écoles élémentaires, 01 case de santé.



## RAPPORT

# FORMATION ET D'ASSISTANCE TECHNIQUE DES ELUS ET ACTEURS LOCAUX DE LA COMMUNAUTE RURALE DE KARTIACK SUR LE BUDGET PARTICIPATIF



Réalisé par



**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION**  
*(ONG d'Appui au Développement)*

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

**12 AU 16 MARS 2013**

**Préparé par : Mr. Kémo DIATTA ZFE/Consulting**

### **Mise en route de la formation**

- Ouverture officielle
- Présentation des participants et du facilitateur
- Recueil des attentes et craintes des participants
- Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier
- Présentation des normes de travail et adoption de règles du jeu.

### **1<sup>re</sup> partie: Formation.**

#### **Chapitre 1 : Rappel sur le budget classique**

- 1.1. Définition et présentation du cadre budgétaire
- 1.2. Les grands principes budgétaires
- 1.3. Le calendrier budgétaire
- 1.4. Rôle et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans le cadre du BBG

#### **Chapitre 2 : Introduction au budget participatif**

- 2.1. Définition du budget participatif
- 2.2. Historique
- 2.3. Orientation et principes du budget participatif
- 2.4. Etapes du budget participatif
- 2.5. Budget classique/budget participatif : forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

### **2<sup>e</sup> partie: Assistance technique.**

#### **Chapitre 3 : Rappel des objectifs de l'assistance technique**

- 3.1. Contexte et justification
- 3.2. Objectifs
- 3.3. Objectifs spécifiques
- 3.4. Résultats attendus

#### **Chapitre 4 : Rappel des critères du BBG**

- 4.1. Efficacité/efficience
- 4.2. Etat de droit
- 4.3. Redevabilité
- 4.4. Participation
- 4.5. Equité

#### **Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif**

- 5.1. Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG
- 5.2. Eléments tirés du diagnostic : Forces et faiblesses
- 5.3. Identification des actions à entreprendre
- 5.4. Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG
- 5.5. Planification des actions

#### **Chapitre 6 : Elaboration du budget participatif**

### **3<sup>e</sup> partie: Forum.**

#### **Chapitre 7 : Restitution publique**

#### **Annexe**

**ACA** : Association Conseil pour l'Action

**APE** : Association des Parents d'Elèves

**ARD** : Agence Régionale pour le Développement

**SECOM** : Secrétaire Communautaire **BBG** :

Baromètre de Bonne Gouvernance **USAID** :

Agence de développement américain **CL** :

Collectivité Locale

**CR** : Conseil Rural ou Communauté Rurale

**GTS** : Groupe Technique de Suivi

**FECL** : fonds d'équipement des collectivités locales

**FDD** : fonds de dotation

**CF** : Commission Finance

**CV** : Chef de Village

**GTS** : groupe technique de suivi

**IEC** : information, éducation et communication

**PGP** : Programme Gouvernance et Paix

**PCR** : Président du Conseil Rural

**PGP** : Programme Gouvernance et Paix

**RJK** : Regroupement des Jeunes de Karthiack

**STD** : Services techniques déconcentrés

**UCJD** : Union culturelle des Jeunes de Dianki

**VPCR** : Vice PCR



## RESUME

Cet atelier de formation et d'assistance technique, réalisé dans le cadre toujours de la stratégie du PGP pour accompagner les collectivités locales partenaires, est destiné aux conseillers et acteurs locaux des douze CL partenaires du programme.

Ce programme de formation qui a ainsi été proposé pour la formation et l'assistance technique se veut pratique et pragmatique pour permettre aux participants de mieux comprendre les étapes du processus d'élaboration du budget participatif et surtout, pour les autres acteurs de la décentralisation, de disposer d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités.

La mise en œuvre de ce programme d'assistance technique repose sur une méthode qui valorise le savoir et l'expérience des bénéficiaires à travers des échanges dynamiques et interactifs entre participants.

La méthodologie adoptée a privilégié ainsi, des questionnaires, des exercices qui sont traités dans des groupes de travail ou en plénière et qui ont permis aux participants d'être les acteurs de leur propre formation.

### 1. Contexte et justification

Par une gestion rationnelle et transparente des ressources afin de mieux répondre aux exigences du développement économique local, la décentralisation a pour objectif de rendre l'administration plus accessible.

Cependant, dans la CR de Kartiack, comme dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. Ceci a comme conséquence, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation des dites populations au processus budgétaire. Aussi, les élus ne jouent pas souvent pleinement leurs rôles à cause de leur niveau d'instruction très faible et de leur méconnaissance des textes de la décentralisation, notamment le droit budgétaire, la comptabilité publique et le code des marchés. A ces facteurs, s'ajoute une absence de cadre d'échanges et de partage entre les acteurs.

Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire est nécessaire. C'est la préoccupation du PGP qui, à travers le budget participatif objet du présent module, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

Ce module s'adresse aux élus et autres acteurs locaux (membres du GTS, membres des OSC, représentants du secteur privé, les services techniques déconcentrés et décentralisés, les autorités administratives, etc.)

### 2. Objectif général

L'objectif visé par cette formation est de renforcer les capacités des participants sur le processus du budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales.



### 3. Objectifs spécifiques

---

Il s'agira de :

- Former les élus et autres acteurs locaux de la CR de Kartiack, sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation de la CR de Kartiack, les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le budget participatif ;
- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

### 4. Résultats attendus de l'atelier

---

A la fin de la formation, les résultats ci-dessous sont attendus :

- les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;
- les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

### 5. Déroulement de l'atelier

---

#### 5.1 Cérémonie d'ouverture

L'atelier a été ouvert par le deuxième vice président du conseil rural de Karthiack, en présence du représentant du PGP, M. Ousmane Diédhiou, PGP local governance facilitator et du coordinateur du GTS.

Ouvrant l'atelier, le deuxième vice président du conseil rural de la collectivité locale de Karthiack a souhaité d'abord la bienvenue à la délégation avant de demander au représentant de l'imam de dire une prière pour un bon déroulement des travaux. Reprenant la parole, il dira toute sa satisfaction de recevoir à nouveau dans sa communauté rurale, l'équipe du PGP pour un autre atelier de formation et d'assistance technique sur le budget participatif. Il fait ensuite un rappel des activités que le PGP a réalisé dans la communauté rurale depuis le début du partenariat ; activités qu'il a jugées très importantes pour la bonne marche de la collectivité locale. C'est pourquoi, demandera-t-il aux participants de faire preuve de sérieux et d'écoute pour en tirer le meilleur profit. C'est par ces mots qu'il déclare ouvert, l'atelier de formation et d'assistance technique sur le budget participatif.

Auparavant, la parole avait été donnée à M. Jules Coly, coordinateur du GTS de Karthiack qui, dans son adresse, a dit a déclaré que « la communauté rurale de Karthiack n'a pas le budget participatif et notre ambition c'est de l'avoir. Je souhaite donc que les participants suivent bien pour comprendre ; car c'est quelque chose important ». Il s'excusera auprès des participants pour le décalage d'un jour de l'atelier qui est simplement dû par le changement de consultant. Celui qui était pressenti est pris et son remplaçant, qui venait de terminer l'assistance technique du GTS de Djendé, devait avoir une journée de préparation. Il a terminé son propos en expliquant aux participants les conditions de prise en charge durant les 5 jours de la formation.

Après lui, ce fut le tour de M. Ousmane Diédhiou, le représentant du PGP de prendre la parole. Ainsi, au nom du PGP et de ACA, M. Diédhiou a dit toutes les attentes du programme en organisant cet atelier de formation et d'assistance technique sur le budget participatif. Il dira tout le mérite du budget

participatif dans une collectivité locale comme Karthiack. Il confirma ensuite les explications du coordinateur du GTS sur le décalage de l'atelier avant de souhaiter de bons travaux aux participants.

### 5.2 Présentation des participants et de leurs attentes et craintes :

#### ❑ Profil des participants :

L'atelier de formation et d'assistance technique sur le budget participatif de la CL de Karthiack a regroupé **35** participants dont : les 21 membres du GTS, plus 1 conseiller et 13 OCB ; soit au total 28 hommes et 7 femmes (voir liste des participants en annexe).

#### ❑ Les attentes et craintes des participants :

La présentation des participants et de leurs attentes et craintes s'est faite en un tour de table ; et chaque participant a été invité à donner :

- son prénom et nom, sa fonction dans la collectivité locale
- en suite de dire ses attentes et craintes par rapport à l'atelier.

Ce tour de table de présentation a permis de recueillir les attentes et les craintes ci-après :

- Attentes :
  - Qu'est-ce qu'un budget participatif ;
  - Comprendre le processus de planification du budget ;
  - Quelle différence entre le budget de la CL et le budget participatif ? ;
  - Comment met-on en œuvre un budget participatif ;
  - Quels sont les acteurs impliqués dans le budget participatif ;
  - Quel est le rôle du conseil dans l'élaboration du budget participatif ;
  - Est-ce que le budget participatif sera transmis en approbation au représentant de l'Etat.
- Craintes :
  - La durée de la formation est très longue ;
  - De ne pas avoir des supports par rapport à tout ce qui va être dit ;
  - Que certains participants ne puissent suivre entièrement la formation du fait du nombre de jours de permission obtenus.

### 5.3 Présentation des objectifs, des résultats et de l'agenda

Après la présentation des participants et de leurs attentes et craintes, le formateur a présenté les objectifs du programme et l'agenda des cinq jours en insistant que cela va être un atelier plutôt pratique ; puisqu'il s'agit plus d'apporter une assistance technique, qu'une simple formation.

A cet effet, l'agenda de l'atelier proposé par les initiateurs de cette formation, s'articule ainsi que suit :

<b>JOUR 1</b>
---------------

Horaire	Activités
9h00 – 10h00	Mise en route de l'atelier
<b>10h00 – 10h15</b>	<b>P AUSE CAFE</b>
10h15– 13h30	Chapitre 1 : Rappel sur le budget classique
	<i>Séance 1</i> : Définition du budget classique, présentation du cadre budgétaire <i>Séance 2</i> : Grands Principes budgétaires

<b>Horaire</b>	<b>Activités</b>
<b>13h30 – 14h30</b>	<b>PAUSE DEJEUNER</b>
14h30– 16h45	Chapitre 1 : Rappel sur le budget classique (suite et fin)
	<i>Séance 3</i> : Calendrier budgétaire <i>Séance 4</i> : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG
16h45 – 17h00	Evaluation et fin de la journée

## **JOUR 2**

<b>Horaire</b>	<b>Activités</b>
9h00 – 9h30	Rappel des activités du jour 1
09h30 – 11h00	Chapitre 2 : Introduction au budget participatif
	<i>Séance 1</i> : Définition du budget participatif <i>Séance 2</i> : Historique
<b>11h00 – 11h15</b>	<b>PAUSE CAFE</b>
11h15 – 13h30	<i>Séance 3</i> : Orientations et principes du budget participatif <i>Séance 4</i> : Etapes du budget participatif
<b>13h30 – 14h30</b>	<b>PAUSE DEJEUNER</b>
14h30 – 16h45	<i>Séance 5</i> : Budget classique/Budget participatif : Forces et faiblesses
16h45 – 17h00	Evaluation et fin de la journée

## **JOUR 3**

<b>Horaire</b>	<b>Activités</b>
9h00 – 9h30	Rappel des activités du jour 2
09h30 – 11h00	Chapitre 3 : Rappel des objectifs de l'assistance technique
	<i>Séance 1</i> : Contexte et justification
	<i>Séance 2</i> : Objectifs
	<i>Séance 3</i> : Objectifs spécifiques <i>Séance 4</i> : Résultats attendus
<b>11h00 – 11h15</b>	<b>PAUSE CAFE</b>
11h15 – 11h30	Chapitre 4 : Rappel des critères du BBG
	<i>Séance 1</i> : Efficacité/efficience
	<i>Séance 2</i> : Etat de droit
	<i>Séance 3</i> : Redevabilité
	<i>Séance 4</i> : Participation <i>Séance 5</i> : Equité
11h30 – 13h30	Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif
	<i>Séance 1</i> : Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG <i>Séance 2</i> : Eléments tirés du diagnostic : Forces et faiblesses

<b>Horaire</b>	<b>Activités</b>
<b>13h30 – 14h30</b>	<b>PAUSE DEJEUNER</b>
14h30 – 17h15	<i>Séance 3</i> : Identification des actions à entreprendre <i>Séance 4</i> : Priorisation des actions suivant les principes du BP <i>Séance 5</i> : Planification des actions
17h15 – 17h30	Evaluation et fin de la journée

#### **JOUR 4**

<b>Horaire</b>	<b>Activités</b>
9H00 – 9H30	Rappel des activités du jour 3
09H30 – 10H30	Chapitre 6 : Elaboration d'une simulation du budget participatif
	<i>Séance 1</i> : Rappel des principes et des étapes du budget participatif
<b>10H30 – 10H45</b>	<b>PAUSE CAFE</b>
10H45 – 13H30	<i>Séance 2</i> : Travail de groupe
	<i>Séance 3</i> : Restitution des travaux de groupe et plénières
<b>13H30 – 14H30</b>	<b>PAUSE DEJEUNER</b>
14H30 – 16H45	<i>Séance 4</i> : Synthèse des discussions
	<i>Séance 5</i> : Préparation du forum de restitution
16H45 – 17H00	Evaluation et fin de la journée

#### **JOUR 5**

<b>Horaire</b>	<b>Activités</b>
9H00 – 10H00	Mise en place des invités
<b>10H00 – 10H15</b>	<b>PAUSE CAFE</b>
10H15– 13H00	Chapitre 7 : Forum de restitution publique
	<i>Séance 1</i> : Restitution
	<i>Séance 2</i> : Discussion <i>Séance 3</i> : Synthèse et recommandations
<b>13H00 – 14H30</b>	<b>PAUSE DEJEUNER</b>
14H30– 16H00	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluation</li> <li>• Cérémonie de clôture</li> </ul>

Suite à la présentation des objectifs, de l'agenda et des principes de l'atelier, les participants ont défini des règles de jeu devant permettre d'avoir de bons échanges.

Les règles établies à cet effet sont les suivantes :

- Respect des horaires prévus dans l'agenda ;
- Eviter les bavardages et les multiples sorties ;
- Mettre les portables sous mode silence et en cas d'appel, répondre au dehors.

Ce n'est que suite à la présentation des principes et des règles du jeu que les travaux de la première journée devaient commencer.

## Jour 1

Comme prévu à l'agenda, les travaux de la première journée ont concerné le large rappel sur le budget classique. Les échanges sur ce chapitre ont mis en exergue les éléments ci-après :

### 6. Premier chapitre : Rappel sur le budget classique

A titre exploratoire, la première séance de ce chapitre a été abordée par deux questions focales ; à savoir : Qui peut définir ce qu'est le budget de la collectivité locale ? ; et, qui a une fois vu le budget de la collectivité locale ?

Pas de difficultés notées pour les participants à définir ce qu'est un budget ; cependant, beaucoup de participants disent n'avoir jamais vu le budget de la collectivité locale.

Le code des collectivités locales stipule que « Le budget est un état prévisionnel qui autorise pour une année donnée des opérations de recettes et de dépenses. Pour les collectivités locales, l'année financière commence le 1<sup>er</sup> Janvier et se termine le 31 Décembre. »

Ainsi, le budget de la collectivité locale peut-être défini comme étant un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.

Comme exemple de cadre du budget, le cadre ci-dessous a été présenté, ainsi que le document même du budget de la collectivité locale de Karthiack de l'année en cours.

<b>Cadre budgétaire</b>			
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>
- identification des principales recettes		- Dépenses obligatoires - Dépenses facultatives	
<b>Total des Recettes de Fonctionnement</b>		<b>Total des Dépenses de Fonctionnement</b>	
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>Montant</b>
		- Infrastructures à caractère économique et commercial - Équipements à caractère socioculturel ou éducatif - Infrastructures sportives	
<b>Total des recettes d'Investissement</b>		<b>Total des dépenses d'Investissement</b>	
<b>Total général des recettes</b>		<b>Total général des dépenses</b>	

La séance sur les principes du budget a été abordée également en plénière et la plupart des participants ont pour la plupart cité les plus courants ; puisque ce sont généralement des conseillers très impliqués dans les différentes formations organisées au niveau du conseil. Ainsi, la synthèse des discussions et les apports d'information du facilitateur permettent de retenir que l'élaboration du budget de la collectivité locale obéit à des principes que sont :

- **L'annualité** : le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;
- **L'équilibre** : le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;
- **L'unité** : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;
- **L'universalité** : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;
- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

Après les principes fondateurs du budget classique, l'atelier a abordé la séance sur les Etapes du processus du budget classique. Cette séance a été traitée en deux temps :

- dans le premier temps, les participants ont été amenés à inscrire de façon pêle-mêle les étapes du processus budgétaire en brainstorming.
- dans le deuxième temps, les participants ont été répartis en groupes de travail pour classer les étapes dans l'ordre d'élaboration du budget en indiquant à chaque étape les acteurs concernés et la période indicative de réalisation de cette étape.

Les discussions en plénières et les apports du facilitateur à travers le calendrier budgétaire ont permis de montrer que la collectivité locale est souvent en retard par rapport au déroulement des étapes. Par exemple, les participants ont dit que pour cette année-même, le budget vient d'être voté et transmis au sous préfet pour approbation au courant de ce mois de mars.

En ce qui concerne les échanges sur les acteurs impliqués, on a constaté de réels efforts de la collectivité locale dans l'implication des acteurs locaux au processus. Cependant, l'analyse de cette implication a révélé une certaine faiblesse liée au fait qu'à chaque étape de nouveaux représentants d'acteurs ; ce qui fait que la qualité de leur participation ne peut être que moindre. Certains représentants d'acteurs ont avoué être invités à des étapes du processus où ils pas su ce qui est attendu d'eux. D'autre part, des difficultés ont été décelées également dans la priorisation des actions : chaque représentant d'acteurs, ses priorités.

La dernière séance de ce chapitre à être abordée fut la séance sur le rôle et les responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG.

La deuxième journée a permis d'aborder le chapitre 2 du module et qui a trait à l'introduction au budget participatif.

Le chapitre sur le budget participatif, est, de loin un des chapitres qui a attiré le plus de curiosité de la part des participants. Leur curiosité résulte à la fois de leur ignorance de cette procédure et de leur attirance par rapport au mot « participatif ». Ils ont montré, en tout cas, un intérêt tout particulier à ce chapitre, et cela même au regard des nombreuses attentes exprimées par les participants au démarrage de l'atelier. Ainsi, les échanges sur ce chapitre ont mis en exergue les éléments ci-après :

### **7. Deuxième chapitre : Introduction au budget participatif**

Après le rappel des points saillants du premier jour par les participants, ce chapitre a été abordé en plénière pour définir la notion de budget participatif et faire l'historique du budget participatif dans le monde en général et au Sénégal en particulier.

Globalement, les échanges sur ces deux points ont permis de voir que les participants n'avaient pas beaucoup de notions sur le budget participatif ; et, même en termes d'historique, peu d'entre eux savaient qu'il était mis en œuvre par la commune de Bignona depuis quelques années déjà.

Pour ce faire, le facilitateur a présenté les apports d'informations et les a commentés largement pour permettre une bonne compréhension du concept. Les participants ont posé également beaucoup de questions.

La séance sur les principes a été abordée en travail de groupes. Dans une liste de principes préparée par le facilitateur et où figuraient les principes du budget classique et ceux du budget participatif, les participants ont été amenés à identifier, ceux du budget participatif et de définir des contenus pour chacun d'entre eux.

Ce fut un exercice très intéressant en ce qu'il permet à la fois de vérifier le niveau de maîtrise des principes du budget classique par les participants et, en même temps, de les préparer à faire désormais la différence entre ces principes du budget classique et ceux du budget participatif.

La restitution des travaux de groupes a permis de voir que pour la plupart, les participants ont extrait les principes et donner des contenus acceptables pour chaque principe. Les débats en plénières et les apports d'informations par le facilitateur ont permis de consolider et de clarifier ces principes.

Le facilitateur a abordé également dans ses explications, le point sur l'orientation du budget participatif et dire que les budgets participatifs sont caractérisés par 4 orientations majeures, qui sont :

1. réorienter les ressources publiques en direction des plus pauvres;
2. créer de nouvelles relations entre CL et citoyens, c'est-à-dire une nouvelle gouvernance ;
3. reconstruire le lien social et l'intérêt général;
4. inventer une nouvelle culture démocratique et mobiliser le sens de la citoyenneté.

C'est suite à ces échanges sur les principes et l'orientation du budget participatif que l'atelier a abordé les étapes de mise en œuvre du budget participatif.

Comme pour les principes et compte tenu du manque de notions sur le budget participatif par les participants, cette séance a été abordée en travail de groupe.

Dans une liste d'étapes préparée par le facilitateur et contenant à la fois des étapes du budget classique et du budget participatif, les participants devaient extraire celles concernant le budget participatif et les lister selon leur ordre de passage, donner leur définition et les acteurs impliqués pour chaque étape.

Là aussi, l'exercice fut très intéressant en permettant aux participants de découvrir eux-mêmes les étapes à travers une liste et d'imaginer à travers leurs expériences, les contenus et les acteurs intéressants à impliquer à chaque niveau.

Les échanges sur ce point ont permis en conséquence de conclure ce chapitre sur l'identification des forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG.

Ayant déjà fait dans les exercices précédents le travail d'analyse pour extraire et donner des contenus aux principes, aux étapes et les explications du facilitateur sur l'orientation des budgets participatifs, les participants ont pu rapidement déceler en travail de groupes, des points forts et des points faibles aux deux types de budget au point qu'un participant (représentant une OCB de la CL) déclare sans embarras que « nous c'est de ce budget participatif que nous voulons pour notre communauté rurale ».

### Jour 3

Après la partie théorique de la formation, l'atelier a abordé la partie assistance technique à compter de ce troisième jour jusqu'au quatrième jour. Les échanges sur ces deux jours ont permis de mettre en exergue les éléments ci-après :

#### **8. Troisième chapitre : Assistance technique**

Comme à l'entame de chaque journée, les travaux du troisième jour ont démarré avec le rappel des points saillants de la veille par les participants. Après ce rappel, les activités de la troisième journée ont démarré par le chapitre 3 qui consacre de larges échanges avec les participants sur le contexte justifiant la tenue de l'assistance technique ainsi que les objectifs visés et les résultats attendus de cette assistance technique.

Le brainstorming organisé à cet effet a permis d'insister sur le fait que la mise en œuvre du budget participatif obéit à un strict respect des principes et des procédures. C'est aussi un acte de souveraineté qui nécessite une délibération pour sa mise en place dans une collectivité locale. L'assistance technique qui leur est consacrée vise à outiller les élus et acteurs locaux pour leur permettre de prendre la décision en toute souveraineté. En tout état de cause, la mise en place du budget participatif dans une collectivité locale renforce :

- la participation des citoyens à la vie de la CL,
- la démocratie et la bonne gouvernance locale.

#### **9. Quatrième chapitre : Rappel des critères du BBG**

Après la présentation et les échanges sur les objectifs et les résultats attendus de l'assistance technique, l'atelier a abordé le chapitre 4 consacré au rappel des critères du BBG.

Cependant, on notera tout de même que, même si les participants peuvent citer sans se tromper les cinq (5) critères du BBG, il demeure qu'ils éprouvent encore des difficultés pour les mettre en pratique dans l'élaboration d'un budget.

Abordé essentiellement en brainstorming, les participants n'ont pas eu de mal à ressortir les cinq (5) critères du BBG. Ainsi, les échanges en plénières et la synthèse des discussions ont permis de retenir, pour l'essentiel que les critères sont les suivants :



1. **L'efficacité / l'efficience** : qui garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations.
2. **L'état de droit** : qui consiste en l'application correcte des politiques et de la gestion des ressources y afférentes.
3. **La redevabilité** : qui est le rendre compte. Le rendre compte est essentiel pour une bonne gouvernance. Le contrôle par les populations de la qualité des services sociaux de base est un critère important dans la bonne gouvernance locale.
4. **La participation** : critère qui favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité locale.
5. **L'équité** : qui assure à tous un égal accès au processus de décision, aux ressources et aux services sociaux de base.

## 10. Cinquième chapitre : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif

Après le rappel des critères du BBG, les participants sont passés à l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans la collectivité locale. Pour ce faire, ils se sont retrouvés en travail de groupes successifs pour faire d'abord l'état des lieux du processus de budgétisation dans la collectivité locale en relation avec le BBG, ensuite comparer avec les éléments tirés du diagnostic des forces et faiblesses du budget classique et du budget participatif et enfin, identifier les actions prioritaires à entreprendre et les planifier. A la fin de ce processus de réflexion, les participants ont ressorti les éléments ci-après :



**Séance de restitution des travaux d'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP**

Étapes	Constats ou problèmes rencontrés	Améliorations	Échéance de mise en œuvre des actions	Échéance de l'étape
Collecte d'informations	- le fait d'utiliser les congrès villageois comme seuls cadres d'expression des besoins, fait que beaucoup de préoccupations des populations ne sont pas pris en compte	- Créer des genres de conseil de quartier - Utiliser le quartier comme première étape d'identification des besoins des populations de la collectivité locale	Le conseil démarre souvent la collecte d'informations en décembre	Faire démarrer cette étape en septembre
	- le conseil démarre toujours tardivement de cette étape	Faire démarrer cette étape en octobre	Généralement, cette étape démarre en décembre ; ce qui entraîne une approbation	Faire démarrer cette étape en septembre pour pouvoir terminer

			et une exécution tardive	le processus budgétaire en décembre
Les débats d'orientation du budget	Non imprégnation souvent des non conseillers au travail dont il s'agit à cette étape du processus du budget	- Orienter les participants avant d'entamer chaque étape - veiller à la continuité des acteurs qui participent aux étapes pour éviter les écarts	D'habitude on constate souvent des changements des représentants des acteurs partenaires	Faire démarrer cette étape en octobre
	le conseil démarre toujours tardivement de cette étape	Faire démarrer cette étape en novembre	Cette étape intervient d'habitude en janvier	Faire démarrer cette étape en octobre
L'exécution du budget	Beaucoup de réalisations non terminées alors que leur budget a été voté depuis le PAI précédent	Mettre en place une commission de suivi des réalisations du conseil rural dans tout l'espace de la CL	Le manque de suivi fait que les prestataires trainent les travaux plus longtemps que prévu	Avoir un système permanent de suivi pour que les réalisations se terminent à temps échu
	Exécution tardive de certaines activités à cause des retards dans la signature des dossiers du fait de la non résidence du PCR dans la CL	Sensibiliser le PCP pour l'amener à accepter de déléguer certains de ses pouvoirs	Les dossiers sont stockés par fois pendant un certain temps avant d'être acheminés à Bignona pour signature	Déléguer les pouvoirs pour une signature des dossiers à temps et heure
La restitution publique de l'exécution du budget de la CL à la population	Pas de compte de gestion à la population par le conseil rural	Organiser des séances périodiques de rendre compte de la gestion du budget et des affaires de la CL	Généralement il n'y a pas de compte rendu de gestion et les populations n'ont aucun interlocuteur fiable pour la réponse à certaines de leurs questions	Profiter des séances périodiques de rencontre de suivi du recouvrement de la taxe rurale pour faire les restitutions publiques du budget

## Jour 4

### II. Sixième chapitre : Elaboration du budget participatif

La quatrième journée a vu se poursuivre le travail de réflexion dans les groupes pour ainsi prioriser les actions suivant les principes du BP et les critères du BBG. Comme on peut le constater dans le tableau ci-haut, L'analyse de la situation de la collectivité locale montre beaucoup d'insuffisances dans :

- la participation des citoyens ; ce qui fait que la CL fonctionne en grande partie, avec les fonds de dotation que lui alloue l'Etat
- les couches vulnérables ne sont pas prises en compte assez souvent dans les priorités ainsi que les besoins des familles et des acteurs individuels pour deux raisons : la première, c'est que les ressources ne sont pas suffisantes et la deuxième, c'est que l'expression de besoins de la CL sont fournies par les congrès villageois ; or de l'avis des participants, les congrès villageois ne sont pas les lieux indiqués pour une bonne expression des besoins car les actions de ceux-ci restent orientées en majorité vers l'éducation et la santé.

Ainsi pour toutes ces raisons, les priorités dégagées par les participants se regroupent autour de trois grappes de convergence et se présentent comme suit :

- **Axe Communication:**
  - Organisation de rencontres périodiques
  - Mise en place d'une cellule de communication
- **Axe gouvernance locale:**
  - Renforcement de capacité sur Décentralisation et gouvernance locale

- lutte contre la corruption
- Respect des étapes et des échéances
- Participation des citoyens
- Prise en compte des besoins des populations
- **Axe mobilisation des recettes:**
  - Sensibilisation sur la taxe rurale
  - Suivi des recouvrements
  - Analyse des projets

A cet effet, les participants ont planifié les actions consensuelles issues des grappes de convergences (cf plan d'action en annexe).

## Jour 5

Comme prévu à l'agenda, la cinquième journée a été consacrée pour l'essentiel à la restitution des résultats au forum. Les responsables de la CL ont pu inviter à cet effet **33** représentants de la population de la collectivité locale. Parmi ces 33 participants, on a noté 16 délégués de quartier, 2 représentants des Comités Vallée, 3 ASUFOR, 3 pêcheurs, 4 représentants des mutuelles de santé, 1 représentant des congrès villageois, 1 représentant de la jeunesse, 1 représentant du point d'info, 1 relais sanitaire et 1 représentant des éleveurs. Compte tenu des difficultés à mobiliser des moyens pour le transport de la logistique du fait de l'éloignement de la place publique du village, le forum s'est déroulé dans la grande salle de conférence de l'hôtel de ville du conseil rural.

### 12. Septième chapitre : Forum de restitution

Le forum a été présidé par le vice président du conseil rural en présence de Mr Ousmane Diédhiou, représentant du PGP et du président du GTS. Les travaux du forum se sont déroulés en trois temps-forts :

#### ❶ Cérémonie d'ouverture

Comme au démarrage de la formation, la cérémonie d'ouverture a été marquée par les discours inauguraux. Mais, pour ce qui est du forum, les discours d'ouverture ont été accentués sur la conscientisation des participants que c'est une simulation que nous faisons suite à des réflexions en atelier durant quatre jours pour tester une nouvelle démarche appelée, budget participatif qui part d'un état des lieux de ce qui se fait dans la communauté rurale. C'est donc un teste, qui, s'il s'avère concluant, le conseil rural verra l'opportunité ou non d'appliquer cette nouvelle démarche appelée budget participatif.

#### ❷ Présentation des résultats :

Quatre participants ont été choisis par leurs pairs pour présenter les résultats au forum et ils seront complétés au besoin par le facilitateur et/ou le représentant du PGP.

Outre les aspects de démarche participative du processus de planification, les restitutions ont mis l'accent sur les aspects ci-après :

##### 1. Les renforcements de capacités et les plaidoyers

Sur ce point, les actions suivantes ont été planifiées et budgétisées :

- la formation des acteurs pour mieux assurer leurs rôles et responsabilités dans les différentes étapes de la planification budgétaire de la collectivité locale ;
- la formation des acteurs sur la gestion du foncier ;
- la formation des acteurs suivie du plaidoyer contre la corruption et la gestion vertueuse des deniers publics.

## 2. Assurer la redevabilité du conseil auprès des populations de la CL

Sur ce point, les actions suivantes ont été planifiées et budgétisées :

- location d'un temps d'antenne à la radio Blouf FM pour assurer une communication régulière des affaires de la CL ;
- organiser des rencontres périodiques de compte rendu de gestion avec la population.

## 3. Le recouvrement des impôts locaux identifiés lors de l'assistance technique sur la fiscalité

Sur ce point, les actions suivantes ont été planifiées et budgétisées :

- la poursuite des campagnes de sensibilisation sur la taxe rurale ;
- le recrutement de collecteurs villageois pour les marchés locaux et les taxes sur le stationnement ;
- organisation de rencontres régulières de suivi du recouvrement.

## 4. Faire des études de projets sectoriels pour capter les opportunités de financements existant au niveau régional et national

Sur ce point, les actions suivantes ont été planifiées et budgétisées :

- dans le domaine de la pêche, avec la mise en place d'un fonds revolving pour financer les petits pêcheurs locaux.

- dans le domaine de l'élevage, avec l'appui à la politique de stabulation et d'insémination et la création d'aires de pâturage pour lutter contre les conflits récurrents entre agriculteurs et éleveurs.

- dans le domaine de l'agriculture, avec l'appui à la mécanisation de l'agriculture et à la lutte contre l'ensablement des rizières.

- dans le domaine de l'arboriculture et l'horticulture, avec l'appui des AGR et les exploitations familiales ; mais aussi à la lutte contre la pourriture des fruits et légumes et les problèmes de commercialisation.

- dans le domaine de l'environnement, avec l'organisation de campagnes de reboisement des espèces en voie de disparition.

- dans le domaine de la jeunesse, avec l'appui à la création de centres polyvalents pour la formation des jeunes et la création d'espaces d'expression culturelle et artistique.



**Restitution publique du Budget 2013 de la CR de Kartiack**

### ③ Réaction des participants :

Après les présentations des résultats, douze (12) orateurs parmi les invités au forum ont pris la parole pour s'exprimer en deux listes. Tous se sont félicités du travail que les participants ont présenté à titre expérimentale et ont dit que c'est ce genre de travail qu'il faut inciter le conseil rural à faire. Cependant, ils ont attiré l'attention du conseil rural sur la nécessité de :

- tenir les engagements sur le recouvrement de la taxe rurale et de certains impôts locaux, car certains ont déjà donné. Il faut continuer sinon cela risque décourager tout le monde ; même ceux qui ont la volonté.

- ne pas que la CL se contente seulement à prélever des taxes, mais aussi investir dans les secteurs où elle a perçu des taxes ; cela va encourager les contribuables à s'acquitter de leurs taxes.

- faire des restitutions à la base des résultats de tels ateliers ; car cela va contribuer à l'éveil des consciences.
- pour ce qui concerne la taxe rurale, engager très vite une réflexion pour étudier le cas des gens qui n'ont pas payé celle de 2012.
- montrer lors des séances de sensibilisation les fonctions des taxes et leur caractère obligatoire et irréversible.
- faire le suivi des réalisations que la collectivité locale a engagé dans les villages.
- faire en sorte que les conseillers paient la taxe en premier, cela va encourager les gens à s'acquitter de leur taxe.
- créer les conditions pour une meilleure implication/incitation aux expatriés de la CL à investir et à rechercher des jumelages avec les collectivités locales du nord.
- prendre les exploitations familiales en compte comme vous l'avez fait dans la planification ; car ces exploitations sont la retraite du paysan.
- impliquer les délégués de quartier et les OCB et groupements de femmes dans la mobilisation des taxes.
- faire profiter les populations locales des politiques de l'Etat en matière d'élevage, notamment l'insémination artificielle.
- mettre les éleveurs au courant très tôt des passages des équipes de vaccination du bétail pour leur permettre de rassembler leurs troupeaux à temps.
- impliquer tous ceux qui ont participé à ce forum lors des réunions de sensibilisation dans les villages pour aider le conseil à convaincre les populations.

Ce fut un exercice fort enrichissant, même si c'en était qu'une simulation. Il y a eu de bons échanges avec les invités, venus représenter les différentes couches de la population ; et en termes d'enseignement, on peut retenir que l'ensemble des participants se retrouve dans la démarche du budget participatif et se sont engagés à accompagner le processus une fois le conseil rural venait à le mettre en œuvre.

### **13.Evaluation :**

L'exploitation des fiches remplies par les participants au titre de l'évaluation finale de l'atelier, donne les résultats ci-après.

Au total, **30** participants sur les 35 ont évalué. Parmi ces 30 :

- 21** participants disent que la qualité des méthodes et approches utilisées sont TRES SATISFAISANTES, **8** disent qu'elles sont ASSEZ SATISFAISANTES et **01** dit qu'elles sont MOYENNEMENT SATISFAISANTES
- 26** participants disent que la lisibilité et la clarté des supports utilisés sont TRES SATISFAISANTES et **4** disent ASSEZ SATISFAISANTES
- Pour ce qui est de la qualité des échanges entre les participants, **16** disent TRES SATISFAISANTES, **13** disent ASSEZ SATISFAISANTES et **01** dit qu'elles sont MOYENNEMENT SATISFAISANTES.
- Pour ce qui est du niveau d'énergie et d'enthousiasme du facilitateur, **26** participants disent TRES SATISFAISANTS et **4** disent ASSEZ SATISFAISANTS
- Pour ce qui est de l'organisation de la salle de travail, **14** participants disent TRES SATISFAISANTE, **12** disent ASSEZ SATISFAISANTE, et **4** disent MOYENNEMENT SATISFAISANTE.
- Pour ce qui est de la qualité des repas, **13** participants disent TRES SATISFAISANTE, **13** autres disent ASSEZ SATISFAISANTE, **2** disent MOYENNEMENT SATISFAISANTE et **2** autres disent PAS DU TOUT SATISFAISANTE.

- ❑ En ce qui concerne les suggestions faites, beaucoup disent qu'il faut :
  - ✓ organiser une session de recyclage l'année prochaine, au moment du démarrage du processus budgétaire participatif ;
  - ✓ impliquer souvent tous les conseillers aux formations pour un meilleur partage de la connaissance ;
  - ✓ réduire à l'avenir la durée des formations et faire des sessions de 3 jours et 2 jours décalés ;
  - ✓ donner des documents de supports de la formation ; car la prise de notes n'est pas facile ;
  - ✓ augmenter le nombre de participants jeunes.

#### **14. Les recommandations de l'atelier :**

---

Au terme de la formation, l'atelier a formulé les recommandations suivantes :

- ❖ Compte tenu du décalage de la formation par rapport à la mise en œuvre du budget participatif (prévue probablement l'année prochaine du fait que le budget est déjà voté et transmis à l'autorité administrative), et tenant compte qu'aucun document de support de la formation n'a été donné aux participants (risque d'oubli avec des prises de notes non fiables), l'atelier recommande la tenue d'une session de recyclage l'année prochaine au démarrage du processus budgétaire participatif.
- ❖ Nécessité pour le programme d'accompagner la CL sur le terrain, au moment de la mise en œuvre du processus de budgétisation participative ; car il s'agit là d'une pratique nouvelle, qui tranche avec le système classique. Rappeler même que ce dernier (le budget classique) bien que pratiqué depuis des décennies, les CL n'arrivent pas à l'appliquer correctement.

#### **15. Clôture de l'atelier :**

---

La clôture de l'atelier a donné lieu à des allocutions : il s'agit de celle du représentant des participants, du coordinateur du GTS, représentant du PGP, en l'occurrence monsieur Ousmane Diédhiou et du vice Président du conseil rural de Karthiack qui a prononcé le discours de clôture.

Tous se sont félicités du déroulement de la formation et de la pertinence des thèmes abordés. En tout état de cause, les participants comme les invités au forum de restitution, ont tous salué la démarche et l'orientation du budget participatif et ont souhaité le voir mettre en œuvre par le conseil rural pour mieux prendre en charge les préoccupations des populations.

Le vice PCR, qui a fortement remercié le PGP pour tous les efforts qu'il entreprend pour aider les collectivités locales partenaires, a également exhorté les participants à bien exploiter ces connaissances ainsi acquises.

C'est par ces mots qu'il a déclaré clos, le séminaire de formation et d'assistance technique des conseillers et acteurs locaux de la CL de Karthiack sur le budget participatif.

#### **16. Conclusion**

---

Les travaux de l'atelier de formation et d'assistance technique des conseillers et acteurs locaux de la collectivité locale de Karthiack sur le budget participatif se sont déroulés dans de bonnes conditions. Les participants ont bien apprécié les modules et ont beaucoup contribué dans les débats.

On notera tout de même que compte tenu de la non application toute suite des connaissances ainsi acquise, du fait que le budget de la CL vient d'être voté et transmis au représentant de l'Etat pour approbation, il va falloir prévoir au moment venu, une petite session de recyclage ou un accompagnement rapproché de la CL lors de la mise en œuvre du processus du budget participatif pour s'assurer de sa bonne exécution.

Mais, il demeure que dans l'ensemble, l'atelier s'est très bien déroulé avec de bons échanges et un niveau de participation des séminaristes très élevé. Ce qui laisse augurer, au vu de l'enthousiasme qu'il a suscité au sein des participants, que nous allons atteindre les objectifs escomptés. En tout état de cause, il demeure néanmoins qu'un bon suivi sur le terrain permettra de consolider ces acquis.

# Annexes

- 1 /- Plan d'action,***
- 2/- Fiche d'évaluation,***
- 3/- Liste des participants,***
- 4/- Liste des invités au forum.***



Plan d' action :

Axes	Actions	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Responsable	Date de début	Indicateur IOV
Mobilisation des ressources locales	Poursuite des campagnes de sensibilisation sur la taxe rurale	Faciliter le recouvrement par les chefs de village	-conseillers - CV - GTS	- Coordinat. GTS	Avril 2013	- Rapports d'activité
	Recrutement de collecteurs villageois pour les marchés locaux et les taxes sur le stationnement	Pour un bon recouvrement des droits de places dans les marchés villageois	- PCR - SECOM - GTS - CV - CF	- SECOM	Avril 2013	- Contrats
	Organisation de rencontres régulières de suivi du recouvrement.	Identifier les problèmes et leur trouver des solutions	- PCR - SECOM - CF - GTS	- Coordinat. GTS	Avril 2013	- Rapports d'activité
Assurer la redevabilité du conseil auprès des populations de la CL	Organiser des rencontres périodiques de compte rendu de gestion avec la population	Créer la confiance des populations par rapport à la gestion de ressources publiques	-conseillers - CV - GTS	- 1 <sup>er</sup> V PCR	Juillet 2013	- Rapports d'activité
	Location d'un temps d'antenne à la radio Blouf FM pour assurer une communication régulière des affaires de la CL	Créer un espace de dialogue entre les acteurs de la CL Assurer une bonne circulation des informations sur les affaires locales	- PCR - GTS	- Coordinat. GTS	Avril 2013	- Contrat - Rapports d'activité - CD
Renforcement de capacités et les plaidoyers	Formation des acteurs pour mieux assurer leurs rôles et responsabilités dans les différentes étapes de la planification budgétaire de la CL	Optimiser la participation des acteurs impliqués dans le processus de planification	- PCR - GTS - PGP	- Coordinat. GTS	Avril 2013	- TDR - Contrat - Rapport formation
	Formation des conseillers et des acteurs locaux de la CL sur la gestion du foncier	Anticiper sur les problèmes liés à la gestion du foncier	- PCR - GTS - PGP	- Coordinat. GTS	Juin 2013	- TDR - Contrat - Rapport formation
	Formation des acteurs suivie du plaidoyer contre la corruption	Assurer un gestion vertueuse des ressources publiques de la collectivité locale	- PCR - GTS - PGP	- Coordinat. GTS	Mai 2013	- TDR - Contrat - Rapport formation
Assurer le financement des projets sectoriels non pris en compte dans le budget classique de la CL	Identifier les problèmes secteur par secteur (agriculture, élevage, pêche, horticulture, secteur jeunesse, etc.)	Assurer la prise en compte dans les plans de la collectivité locale les préoccupations de toute la population	- PCR - GTS - Inter commission	- Coordinat. GTS	Avril 2013	- Rapport réunions avec les secteurs
	Elaborer des projets sectoriels pour capter les opportunités de financements existant	Assurer le financement des préoccupations de toute la population de la collectivité locale	- PCR - GTS - Inter commission	- Coordinat. GTS	Mai 2013	- Fiches de requête

**FICHE D'ÉVALUATION DE LA FORMATION**

Lieu : ..... Date : ..... / ..... / .....

Appréciez les différentes rubriques suivantes :

<b>Rubriques</b>	<b>Pas du tout satisfaisant</b>	<b>Moyennement satisfaisant</b>	<b>Assez satisfaisant</b>	<b>Très satisfaisant</b>
1. Qualité des méthodes et approches utilisées pour l'atteinte des objectifs				
2. Clarté et lisibilité des supports visuels employés				
3. Qualité des échanges entre les participants				
4. Niveau d'énergie et d'enthousiasme du facilitateur				
5. Organisation de la salle de travail				
6. Qualité des repas				

7. Comment trouvez-vous la durée de l'atelier ?

- Trop longue  Normal  Trop courte

8. Indiquez les thèmes qui vous ont le plus intéressés

.....  
 .....  
 .....  
 .....

9. Indiquez les thèmes qui vous sont les moins intéressés

.....  
 .....  
 .....  
 .....

10. Donnez vos suggestions et commentaires pour améliorer les ateliers à venir

.....  
 .....  
 .....  
 .....



**PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU SENEGAL  
(PGP-Sénégal)**

---



**Liste des participants :**



**PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU SENEGAL  
(PGP-Sénégal)**

---



**Liste des invités au forum :**

**RAPPORT**

**FORMATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE DES  
ELUS ET DES ACTEURS LOCAUX DE LA  
COMMUNAUTE RURALE DE THIENABA SUR LE  
BUDGET PARTICIPATIF**

**Réalisé par**



**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

**11 et 15 MARS 2013**

## SOMMAIRE

Sommaire.....	2
Liste des Acronymes .....	4
Contexte et Justification.....	6
Mise en route .....	6
Objectifs : Généraux et Spécifiques.....	7
Résultats attendus .....	7
Agenda.....	8
Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique.....	11
Séance 1 : Définition du budget classique, présentation du cadre budgétaire et identification des principales recettes et dépenses de la CL.....	11
Séance 2 : Grands Principes budgétaires.....	22
Séance 3 : Calendrier budgétaire.....	22
Séance 4 : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG.....	11
Chapitre 2 : Introduction au Budget participatif.....	11
Séance 1 : Définition du budget participatif.....	11
Séance 2 : Historique.....	12
Séance 3 : Etapes du budget participatif (Vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG).....	12
Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG.....	16
Séance 5 : Budget classique/Budget participatif : Forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG.....	17
Chapitre 3 : Assistance Technique.....	18
- Contexte et justification de l'assistance technique.....	22
- Objectifs de l'assistance technique.....	22
- Résultats attendus de l'assistance technique.....	22
Chapitre 4 : Rappels des critères du BBG.....	26
Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP dans une CL.....	26
- Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG.....	26
- Eléments tirés du diagnostic : Forces et faiblesses.....	26

- Identification des actions à entreprendre.....	28
- Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG.....	28
- Planification des actions .....	28
Chapitre 6 : Elaboration du budget participatif.....	30
Chapitre 7 : Forum de restitution publique .....	31
Evaluation finale et Clôture .....	33
ANNEXES.....	34

## SIGLES ET ACRONYMES

ACA	association conseil pour l'action
ARD	agence régionale de développement
ASCOM	assistant communautaire
AT	assistance technique
BBG	baromètre de bonne gouvernance
BC	budget classique
BP	budget participatif
CG	comité de gestion
CL	collectivité locale
CLJ	conseil local de la jeunesse
CP	comité de pilotage
CGU	contribution globale unique
CR	communauté rurale
CS	comité de santé
CM	conseil municipal
CV	chef de village
CRD	comité régional de développement
DGL	décentralisation gouvernance locale
EC	état civil
GAF	gestion administrative et financière
GPF	groupement de promotion féminine
GTS	groupe technique de suivi
ICP	infirmier chef de poste
OCB	organisation communautaire de base
ONG	organisation non gouvernementale
PCR	président de conseil rural
PGP	programme gouvernance et paix
PIC	plan d'investissement communal
PLD	plan local de développement
PNDL	programme national de développement local
PRC	programme de renforcement de capacités
RC	renforcement de capacités
S&E	suivi et évaluation
SM	secrétaire municipal
USAID	united states agency for international development



## RESUME

La formation des élus et acteurs locaux et assistance technique de la CR de Thiénaba du 11 au 15 mars 2013 s'est tenue dans la salle de délibération de l'hôtel communautaire de ladite localité, et a réuni 35 participants dont 10 femmes et 2 jeunes.

Le module de formation comprend six séquences dont la première et la deuxième portent respectivement sur des rappels sur le budget classique et sur l'introduction au BP. Ces deux premières séquences ont pour objet de renforcer les capacités des participants sur les processus budgétaires classique et participatif, sur les principes des budgets classique et participatif, sur leur processus d'élaboration ainsi que sur leurs avantages dans la gestion des affaires locale. Elles occupent les deux premiers jours de l'atelier.

Pour atteindre les objectifs de ces deux séquences, le facilitateur a alternativement utilisé selon la pertinence, la méthode des questions-réponses ou celle des travaux d'ateliers suivis de restitution en plénière.

Les autres séquences portent sur l'AT dont l'objectif est de fournir aux acteurs de façon pragmatique, des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents susceptibles de les rendre plus opérationnels.

Dans ces séquences, pour atteindre l'objectif visé, le facilitateur a fait recours à des évaluations participatives des plans d'action élaborés, à la méthode des ateliers pour élaborer des plans d'action et à des études de cas afin de rendre les participants plus opérationnels.

Au total, les objectifs visés aussi bien par la formation que par l'assistance, tendent tous à améliorer l'indice de bonne gouvernance de la collectivité par le respect des critères du BBG.

Ces objectifs ont été globalement atteints

## 1. Contexte et justification

---

**P**GP (Programme Gouvernance et Paix au Sénégal) est un ambitieux programme qui vise à soutenir la Démocratie, la Bonne Gouvernance et la Réconciliation Nationale au Sénégal. Son objectif global est de renforcer la démocratie, construire la paix et le développement durable dans le pays. Le programme a quatre principaux objectifs, correspondant chacun à une Composante distincte d'activités : (1) encourager à plus de transparence et d'obligation de rendre des comptes ; (2) consolider la gouvernance locale et la décentralisation fiscale ; (3) soutenir la participation citoyenne dans le processus électoral en 2012 et (4) promouvoir le dialogue pour la stabilité sociale en Casamance.

Pour atteindre cet objectif global, PGP cherche à aider le Sénégal à améliorer ses pratiques de gouvernance et à mettre en évidence les coûts de la corruption. Une meilleure transparence et obligation de rendre des comptes, aux niveaux national et local, requiert l'engagement de tous les acteurs de la gouvernance. PGP travaillera avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé pour augmenter leur capacité à remplir des missions institutionnelles. Ceci inclut l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces, ainsi qu'un suivi et contrôle au niveau de l'administration centrale. Aussi, PGP travaillera avec les citoyens et les communautés, à travers les organisations de la société civile (OSC), pour mobiliser l'engagement du gouvernement de la République du Sénégal (GRS), stimuler le développement local et la paix, assurer le suivi de la performance, et mener un plaidoyer en faveur d'une plus grande transparence et obligation de rendre des comptes, dans le cadre d'un partenariat.

Bien qu'elle ne vise quatre objectifs distincts, la stratégie de PGP est d'assurer que les composantes du programme se renforcent mutuellement et soient fortement intégrées, afin d'atteindre l'objectif global de paix, de démocratie et de développement du Sénégal.

Un autre aspect de la stratégie de PGP est que la bonne gouvernance ne doit pas être uniquement promue et démontrée par les institutions nationales. En effet, bien qu'une bonne partie des activités de la Composante 1 soit destinée à assurer un appui technique et le renforcement des capacités des principaux organismes de contrôle de l'Etat, les fruits de la bonne gouvernance doivent être perçus directement, au niveau local, à travers des collectivités locales performantes. Par conséquent, le Programme poursuivra une stratégie consistant à travailler simultanément aux niveaux national et local.

Au niveau local, PGP travaillera spécifiquement dans 24 collectivités locales, dans 6 régions administratives, pendant toute la durée du programme. Ces 6 régions sont : 1) Dakar (particulièrement les banlieues fortement peuplées de Rufisque, Guédiawaye et Pikine) ; 2) Thiès ; 3) Kédougou ; 4) Ziguinchor ; 5) Sédhiou ; 6) Kolda. Ce choix permet de réaliser un équilibre géographique entre commune et communautés rurales. Il suscite aussi l'intérêt des OSC ainsi que la volonté politique des collectivités locales à s'engager auprès de ces OSC.

Il faut noter que la gouvernance est la manière avec laquelle une autorité publique exerce son pouvoir pour assurer son rôle de fournisseur de services, de maintien de l'Etat de droit, de faire respecter les droits humains et d'assurer le développement économique et social de sa population. Mais la gouvernance n'est pas uniquement l'affaire du secteur public. La Société Civile et le Secteur Privé ont aussi la responsabilité d'influencer cet exercice de pouvoir par le secteur public, de sorte que les services fournis répondent aux besoins des citoyens et permettent d'améliorer de manière significative leurs conditions de vie. C'est ainsi que la bonne gouvernance est actuellement de plus en plus reconnue par les autorités nationales et locales comme élément indispensable à un développement rapide et une réduction significative de la pauvreté d'un pays. Il est alors aussi indispensable de

disposer d'un l'évaluation dans les CL, des plans d'actions ont été élaborés pour améliorer la gouvernance locale dans chaque collectivité partenaire outil objectif et participatif qui permet l'évaluation de la qualité de gouvernance et l'identification des activités à mettre en œuvre pour l'améliorer. Pour ce faire onze Collectivités Locales<sup>1</sup> ont été choisies pour bénéficier de la mise en œuvre du Baromètre de Bonne Gouvernance (BBG) devant permettre d'améliorer le niveau de gouvernance locale.

La première étape consistait à mettre en place un comité chargé de sélectionner les onze Collectivités Locales<sup>2</sup> devant bénéficier de l'appui du programme dans le cadre de l'évaluation de la qualité de la gouvernance locale.

Il s'agit dans la présente activité, de renforcer les capacités des élus et acteurs locaux de la communauté rurale de Thiénaba quand on sait que dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. La conséquence de cela étant, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation desdites populations au processus budgétaire. A cela, s'ajoute la méconnaissance des textes de la décentralisation par les élus notamment le droit budgétaire et les procédures de passation de marchés.

Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire est nécessaire. C'est l'objet de la présente session qui, à travers le budget participatif, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

## **2. Objectif général**

---

La présente session a pour objectif de renforcer les capacités des participants sur le processus du budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales.

## **3. Objectifs spécifiques**

---

Il s'agit de :

- Former les élus et autres acteurs locaux sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le budget participatif ;
- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

---

<sup>1</sup>Commune d'Arrondissement de TivaouaneDiacksao ; Commune de Diamniadio ; Commune d'Arrondissement de Thiès Nord ; Communauté Rurale de Thiènaba ; Communauté rurale de Dioulakolong ; Commune de Bignona ; Communauté rurale de Kartiack ; Communauté rurale de Diendé ; Commune de Kédougou ; Communauté rurale de Sabodala.

## 4. Déroulement de la formation

---

**Jour 1 : lundi 11 mars 2013**

### *4.1-Cérémonie d'ouverture*

Elle a commencé aux environs de dix heures dans la salle de délibération de l'hôtel communautaire de Thiénaba par une prière de l'imam du village, suivie du mot de bienvenue du 1<sup>er</sup> adjoint au PCR. Dans son propos, Monsieur Khalifa Hane a souhaité la bienvenue à l'assistance et s'est félicité de l'organisation de la session de formation sur le BP qui fait suite à celle de la semaine dernière sur l'assistance technique au GTS. C'est dire l'attention toute particulière que le PGP attache à notre CL, et je profite de l'occasion pour l'en remercier, au nom du PCR et du mien propre, dira-t-il. Il a souhaité plein succès aux travaux puis a déclaré ouverte la session de formation des élus et acteurs locaux sur le BP. Après l'adjoint au PCR, le facilitateur a pris la parole puis s'est présenté en déclinant son prénom, son prénom et quelques références professionnelles. Par suite, il a invité les participants à faire de même avant de recueillir leurs attentes.

### *4.2-Recueil des attentes des participants*

Les participants ont décliné leurs attentes en répondant à la question suivante : « ***après avoir reçu votre convocation pour la présente session, quelles sont vos attentes ?*** »

Les réponses suivantes sont recueillies :

- pouvoir lire un budget et le comprendre ;
- connaître les étapes d'élaboration du budget ;
- pouvoir définir le BP ;
- connaître comment élaborer le BP ;
- connaître la nomenclature budgétaire ;
- connaître les rôles et responsabilités des acteurs dans le BP ;
- les différentes étapes du suivi de l'exécution du budget ;
- le cadre juridique du BP ;
- le contrôle de l'exécution du budget.

### *4.3-Présentation des objectifs, des résultats et de l'agenda*

Les objectifs de la session de formation sont ceux déclinés ci-dessus. Les résultats attendus ainsi que l'agenda se présentent ainsi qu'il suit :

#### *4.3.1 -Résultats attendus*

Les résultats attendus sont :

- Les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;
- les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif

### **4.3.2 -Agenda**

#### **Jour 1**

---

##### **Mise en route**

- ouverture officielle ;
- présentation des participants ;
- recueil des attentes ;
- présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier ;
- comparaison des objectifs et des attentes pour vérifier leur concordance ;
- fixation des normes de travail.

##### **Pause-café**

##### **Première séquence : Rappels sur le budget classique**

**Séance 1 :** Définition du budget et présentation du cadre budgétaire

**Séance 2 :** les Grands Principes budgétaires

**Séance 3 :** Calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget

Classique

##### **Pause-déjeuner**

**Séance 4 :** Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans la mise en œuvre du BBG

#### **Jour 2**

---

Rappel des points saillants du jour 1

##### **Deuxième séquence : Introduction au budget participatif**

**Séance 1 :** Définition du budget participatif

##### **Pause-café**

**Séance 2 :** Historique

**Séance 3 :** Etapes du processus budgétaire participatif (vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)

**Séance 4 :** Principes du budget participatif en relation avec le BBG

##### **Pause-déjeuner**

**Séance 5 :** Budget classique/budget participatif forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

**Evaluation de la formation jour 1 et 2**

## **Jour 3**

---

### **Troisième séquence : - Assistance technique**

- contexte et justification.
- objectif de l'assistance technique
- résultats attendus de l'assistance technique
- méthode de conduite de l'assistance technique

#### **Pause-café**

### **Quatrième séquence : Rappel des critères du BBG**

### **Cinquième séquence : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité**

**Séance 1 :** Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG

#### **Pause-déjeuner**

**Séance 2 :** Enseignements tirés du Diagnostic (forces et faiblesses)

- identification des actions à entreprendre

## **Jour 4**

---

Rappel des points saillants du jour 3

- priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG

#### **Pause-café**

- planification des actions

#### **Pause-déjeuner**

### **Sixième séquence : Elaboration du BP**

## **Jour 5**

---

**Forum de restitution public du budget de la CL**

#### **Pause-déjeuner**

### **Evaluation finale**

### **Clôture**

Après la présentation des objectifs, le facilitateur a demandé aux participants de les comparer avec leurs attentes en vue de voir si elles sont toutes prises en compte dans les objectifs. Leur réponse a été oui. C'est après que le contrat de groupe suivant est établi :

### **4.3.3-Contrat de groupe**

- mettre les potables sous vibreur ;
- ne pas répondre au téléphone dans la salle ;
- éviter le bavardage et la somnolence ;
- respecter les horaires suivants :
- démarrage le matin à 10h00 ;
- pause-café : 11h30-11h45 ;
- pause-déjeuner : 14h00-15h00 ;
- suspension des travaux : 17h00 ;
- s'écouter ;
- Participer ;
- éviter les va-et-vient ;
- demander la parole avant de parler
- ne pas ouvrir/lire le journal pendant les séances ;
- participer activement aux travaux
- amende 200 f CFA ;
- langue de communication : wolof
- CV : Maguèye Diagne
- trésorière : Awa Niass

Après le contrat de groupe, les participants ont abordé la première séquence portant sur les rappels sur le budget classique. Cette séquence est divisée en quatre séances que sont :

- la définition du budget et présentation du cadre budgétaire ;
- les Grands Principes budgétaires ;
- le calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget
- Classique ;
- les rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans la mise en œuvre du BBG ;

## **5. Première séquence : Rappels sur le budget classique**

---

### **5.1-Séance 1 : Définition du budget classique et présentation du cadre budgétaire**

La séance 1 est abordée en travaux de groupe dans un premier temps où les participants définissent le budget classique selon la démarche ci-après :

- les participants réfléchissent individuellement ;
- mettent en commun leurs idées ;
- tombent d'accord sur une définition ;
- choisissent un rapporteur au sein du groupe ;
- chaque rapporteur présente en plénière la définition de son groupe ;
- le facilitateur et les participants procèdent à une synthèse des définitions proposées ;
- choisissent une définition consensuelle du budget par l'atelier;
- le facilitateur affiche enfin en apport d'informations, la définition du budget tirée du module.

Dans un second temps, le cadre budgétaire est affiché et commenté avec les participants afin de fixer leur compréhension.

La définition consensuelle issue des travaux de groupe est la suivante : « le budget est un document qui contient l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses équilibrées pour le fonctionnement de la CL pour un an. »

Après la définition des participants, l'apport d'informations suivant est fait :

*Le budget de la collectivité locale est un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.*

A la suite de la définition du budget classique, le cadre budgétaire suivant est présenté et largement commenté et explicité avec les participants :

<b>Cadre budgétaire</b>			
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>
- produits de l'état civil - droits de place - frais de bornage		- dépenses obligatoires - dépenses facultatives	
<b>Total des Recettes de Fonctionnement</b>		<b>Total des Dépenses de Fonctionnement</b>	
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>Montant</b>
- fonds de concours - dons et legs		- infrastructures à caractère économique et commercial - eà caractère socioculturel ou éducatif - infrastructures sportives	
<b>Total des recettes d'Investissement</b>		<b>Total des dépenses d'Investissement</b>	
<b>Total général des recettes</b>		<b>Total général des dépenses</b>	

## 5.2- Les Grands Principes budgétaires

Les grands budgétaires sont abordés en plénière en demandant aux participants de les citer. Selon eux les principes budgétaires sont :

- le principe de l'équilibre ;
- le principe de l'annualité ;
- le principe de l'unité ;
- le principe de la spécialité des crédits, et ;



- le principe de l'universalité.

Après la production des participants, l'apport d'informations suivant est affiché et commenté :

L'élaboration du budget de la collectivité locale obéit à des principes que sont :

- **L'annualité** : le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;
- **L'équilibre** : le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;
- **L'unité** : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;
- **L'universalité** : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;
- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et par article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

### 5.3- Le calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget classique

Cette séance est abordée en travaux de groupe selon la démarche suivante :

- les différentes étapes du processus budgétaire classique sont inscrites une à une sur des fiches
- les participants classent les fiches dans l'ordre d'élaboration du budget en indiquant à chaque étape les acteurs concernés et la période indicative de réalisation de cette étape
- les participants choisissent un rapporteur qui restitue en plénière le travail du groupe
- le facilitateur affiche enfin en apport d'informations le calendrier budgétaire classique

La synthèse de la production des participants figure sur le tableau suivant :

<b>Etape</b>	<b>Acteurs</b>	<b>Période</b>
<b>Collecte d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCR</li> <li>- ASCOM</li> <li>- populations</li> <li>- conseillers ruraux</li> <li>- représentant de l'Etat</li> <li>- percepteur rural</li> <li>- personnes ressources</li> </ul>	Octobre
<b>Débats d'orientation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conseillers ruraux</li> <li>- personnes ressources</li> <li>- CADL</li> </ul>	Novembre
<b>Elaboration du projet de budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCR</li> <li>- ASCOM</li> <li>- personne-ressource</li> </ul>	Décembre
<b>Vote du budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCR</li> <li>- conseillers ruraux</li> </ul>	Décembre
<b>Transmission</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCR</li> <li>- représentant de l'Etat</li> </ul>	Décembre
<b>Approbation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Représentant de l'Etat</li> </ul>	Décembre
<b>Exécution</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCR</li> <li>- ASCOM</li> <li>- représentant de l'Etat</li> <li>- percepteur rural</li> <li>- impôts et domaines</li> </ul>	Janvier à décembre
<b>Restitution</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCR</li> <li>- ASCOM</li> <li>- conseillers ruraux</li> </ul>	Périodiquement

A la suite de la production des participants, le calendrier budgétaire est affiché en apport d'informations puis commenté.

**Apport d'informations : le calendrier budgétaire**

	<b>Collecte d'informations</b>	<b>Réunion sur les débats d'orientation</b>	<b>Élaboration du projet de budget</b>	<b>Vote du budget</b>	<b>Transmission</b>	<b>Approbation</b>	<b>Exécution</b>	<b>Compte rendu</b>
<b>Actions</b>	<p>Organisation de réunions villageoises pour recueillir les besoins des populations</p> <p>Revue du PLD et du PAI pour identifier les priorités retenues</p> <p>Exploitation des situations d'exécution financières de la CL</p> <p>Prise en compte des recommandations de l'Etat ayant une incidence sur le budget de la CL</p>	<p>Lecture du rapport de présentation du PCR</p> <p>Discussion du rapport de présentation</p> <p>Amendement et/ou adoption</p> <p>Examen de la synthèse des informations collectées</p> <p>Identification des grandes orientations du budget de l'année à venir</p>	<p>Elaboration du projet de budget</p>	<p>Ouverture de la session budgétaire qui peut durer huit jours</p> <p>Examen du projet de budget</p> <p>Vote du projet de budget</p>	<p>Envoi du budget voté et des documents annexes</p> <p>Production d'un accusé de réception</p>	<p>Contrôle de la sincérité des prévisions</p> <p>Contrôle de l'équilibre du budget</p> <p>Contrôle de la prise en compte des dépenses obligatoires et des prévisions y afférentes</p>	<p>Établissement d'ordres de recettes</p> <p>Prise en charge des recettes</p> <p>Recouvrement des recettes</p> <p>Exécution des dépenses</p>	<p>Restitution des activités menées sur l'exécution du budget aux conseillers, aux CV et aux populations</p>
<b>Acteurs</b>	<p>Populations</p> <p>Commission des finances</p> <p>Personnes ressources</p> <p>ASCOM</p>	<p>PCR</p> <p>Conseil rural</p> <p>ASCOM</p> <p>Personnes ressources</p> <p>Public</p>	<p>PCR</p> <p>ASCOM</p> <p>Personnes ressources</p> <p>Percepteur</p>	<p>PCR</p> <p>Conseil rural</p> <p>ASCOM</p> <p>Représentant de l'Etat</p> <p>Percepteur</p>	<p>PCR</p> <p>Représentant de l'Etat</p>	<p>Le représentant de l'Etat</p>	<p>PCR</p> <p>Percepteur</p> <p>Les CV</p> <p>GTS</p> <p>Populations</p> <p>Les services techniques financiers et fiscaux</p>	<p>PCR</p> <p>ASCOM</p> <p>GTS</p> <p>Commission des finances</p>
<b>Période</b>	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Décembre	Janvier	Janvier à décembre	Périodiquement en cours d'année

Après l'apport d'informations et les explications qui ont suivi, la séance 4 relative aux rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans la mise en œuvre du BBG est abordée

#### **5.4- Séance 4 : Les rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans la mise en œuvre du BBG**

La séance 4 est examinée en deux temps. Dans un premier temps, les participants identifient en plénière les acteurs clés intervenant dans la mobilisation des ressources financières et dans un second

temps, ils identifient en travaux de groupe les rôles et responsabilités de chacun d'eux dans ce processus

#### 5.4.1-Identification des acteurs clés

Les acteurs suivants ont été listés par les participants :

- le PCR
- le GTS
- les CV
- les collecteurs
- le trésor
- les impôts et domaines
- les contribuables
- la presse

Après l'identification des acteurs ci-dessus, leurs rôles et responsabilités ont été déterminés dans les tableaux ci-dessous

#### 5.4.2-Rôles et responsabilités des acteurs

##### Groupe 1

Acteurs	Rôles et responsabilités
PCR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ordonne les dépenses</li> <li>- établit les ordres de recettes</li> <li>- administre les affaires de la CL</li> </ul>
GTS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- aide le PCR dans la mobilisation des ressources</li> <li>- participe à la sensibilisation des populations aux paiements de la taxe rurale</li> <li>- aide le PCR dans la recherche de financement</li> </ul>

##### Groupe 2

Acteurs	Rôles et responsabilités
Les chefs de village	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recouvrent la taxe rurale</li> <li>- recensent les imposables</li> </ul>
Les collecteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- collectent journalière ment et/ou mensuellement les recettes de la CL et les reversent au trésor</li> </ul>

### Groupe 3

Acteurs	Rôles et responsabilités
Le représentant de l'Etat	- approuve le budget
Le trésor	- garde les fonds et valeurs

### Groupe 4

Acteurs	Rôles et responsabilités
Impôts et domaines	- détiennent le barème des impôts - élaboration de plan de lotissement
Les contribuables	- paient les impôts

### Groupe 5

Acteurs	Rôles et responsabilités
Presse	- paie les impôts et taxes - sensibilise les contribuables pour le paiement des impôts et taxes

Suite à la production des groupes l'apport d'informations suivant est fait :

<b>Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans la CL</b>	
Acteurs	Rôles et Responsabilités
<b>PCR</b>	- tenue de la comptabilité administrative - impulsion du recensement des objets taxables - établissement des états de montants - établissement des ordres de recettes et envoi au trésor par bordereau - demande de recrutement de collecteurs auprès du percepteur - commande de tickets de perception - collaboration avec les services financiers et fiscaux dans la mobilisation des ressources financières
<b>Le représentant de l'Etat</b>	- impulse le recensement administratif - contrôle le recouvrement de la taxe rurale par les chefs de village - aide le PCR dans la sensibilisation des populations pour le paiement de la taxe rurale
	- aident le sous-préfet dans le recensement administratif

<b>Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans la CL</b>	
<b>Acteurs</b>	<b>Rôles et Responsabilités</b>
<b>Les chefs de village</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tiennent les cahiers de village</li> <li>- recouvrent la taxe rurale et la reversent au trésor</li> </ul>
<b>Percepteur</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réception des ordres de recettes</li> <li>- vérifications des ordres de recettes</li> <li>- prise en charge des ordres de recettes</li> <li>- recouvrement des recettes</li> <li>- établissement des états financiers de la CL</li> <li>- tenue de la comptabilité des deniers</li> <li>- conservation des valeurs et fonds</li> </ul>
<b>GTS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui au PCR dans l'élaboration du plan d'action de mobilisation des ressources</li> <li>- suivi du plan d'action</li> <li>- appui et conseil au regard de l'exécution du plan d'action</li> </ul>
<b>Le service des impôts et domaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recensement et enrôlement des contribuables</li> <li>- établissement du montant de l'impôt dû par catégorie</li> <li>- envoi des rôles au trésor</li> </ul>
<b>La presse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- paie les impôts et taxes</li> <li>- sensibilise sur le civisme fiscal</li> <li>- relaie les restitutions de l'exécution du budget, entre autres</li> </ul>

### **Jour 2 : mardi 12 mars 2013**

La séquence 2 est précédée du rappel des points saillants du jour 1 qui ont porté sur la définition du budget classique et la présentation du cadre budgétaire, les principes budgétaires et les étapes du processus budgétaire classique entre autres. Sur toutes les questions soulevées, des réponses ont été apportées et des clarifications données

## **6. Deuxième séquence : Introduction au budget participatif**

Cette séquence comprend cinq séances portant sur la définition du BP, son historique, ses étapes d'élaboration, ses principes et la comparaison BP/BC.

### **6.1-Deuxième séquence : Introduction au budget participatif**

#### **6.1.1-Séance 1 : Définition du budget participatif**

La définition du BP est abordé en plénière. Pour les participants, le BP « c'est le budget qui met à contribution les citoyens tout au long de son processus. »

L'apport d'informations suivant vient consolider la compréhension des participants :

## **Le budget participatif est :**

- un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met les citoyens au centre des décisions à prendre.
- un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.
- un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

L'apport d'informations est suivi de l'historique en plénière.

### **6.2-Séance 2 : Historique**

Sous ce registre, les participants ont rappelé que le BP est appliqué dans les CR de Fissel et de Ndiagianao depuis 2003 par l'institut d'étude pour l'environnement et le développement (IED).

Après ce rappel, l'apport d'informations suivant est fait :

Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, notamment à Porto Allègre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul qui compte une population de 1,5 millions d'habitants. La promotion du budget participatif dans les autres villes brésiliennes s'est poursuivie grâce à la détermination des associations de quartier qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.

Dans les 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif, éditées par ONU Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies :

- La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
  - La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
  - La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes.
- A ce jour, l'outil est mis en œuvre dans plusieurs villes à travers le monde

A la suite de l'historique, les différentes étapes du processus sont abordées en séance 3

### **6.3- Séance 3 : Etapes du processus budgétaire participatif**

Les étapes du BP sont abordées en travaux de groupe selon la démarche suivante :

- les différentes étapes du processus budgétaire classique sont inscrites une à une sur des fiches
- les participants se servent de ces étapes et déclinent celles du budget participatif dans l'ordre d'élaboration
- les participants choisissent un rapporteur qui restitue en plénière le travail du groupe
- le facilitateur commente le calendrier budgétaire distribué aux participants et affiche enfin en apport d'informations :

L'exercice a montré chez les participants que les étapes du BC sont enveloppées dans celles du BP où la participation des populations dans tout le processus est systématique. Presque chaque étape du budget classique est précédée dans le budget participatif soit d'une concertation avec les populations pour recueillir leurs besoins ou d'une réflexion inclusive pour dégager des actions participatives à

entreprendre. Par exemple, la collecte d'informations dans le BC est précédée dans le BP d'une mise en route où le conseil exprime sa volonté politique.

Afin de mieux fixer la compréhension des participants l'apport d'informations suivant est fait :

### **Apport d'informations**

Le budget participatif suit une approche systémique et articule son intervention autour de sept étapes clés :

**Mise en route du processus :** Cette étape constitue le point d'entrée de l'exercice et doit permettre à la collectivité locale à travers ses autorités qui sont les dépositaires de la légitimité d'affirmer leur volonté politique pour un tel exercice, tout en respectant les conditions, les lois et les règlements de la décentralisation. Cette volonté politique devra être matérialisée par une délibération du conseil municipal ou rural engageant ledit conseil dans le budget participatif. A l'issue de l'affirmation de la volonté politique, les populations dans leurs segments divers, l'administration déconcentrée, les organisations partenaires de la société civile, le secteur privé représenté, etc. devront être sensibilisés et informés de l'initiative du BP. A l'issue de cette phase un comité de pilotage sera mis sur pied en vue d'assurer le portage local de l'exercice.

#### **Étape 1 : la préparation**

La préparation est une étape qui permet de susciter l'adhésion des acteurs locaux au processus par le biais de l'information et de la sensibilisation. La circulation de l'information est stratégique dans le processus du BP et permet d'assurer une compréhension commune par les acteurs locaux, condition sine qua non d'une mobilisation sociale. La sensibilisation, quant à elle, peut s'effectuer de différentes formes ; entre autres, on peut citer la communication directe entre les élus et les acteurs clés, la formation de groupes d'animateurs qui auront pour tâche de s'approprier l'approche et de l'expliquer aux populations.

**États des lieux** (pareille à l'étape de la collecte des informations). Cette deuxième étape permet de faire une analyse situationnelle de la collectivité locale.

#### **Étape 2 : les fora de quartier ou de village**

Cette étape permet de préparer la participation des populations à l'identification des problèmes ainsi que des besoins prioritaires et de proposer des solutions. Durant cette étape, l'exécutif local (Maire ou PCR) descend dans les quartiers ou les villages pour recueillir les avis des populations et présenter en même temps la situation de la commune ou de la communauté rurale. Il rend compte des réalisations de l'exercice précédent (référence au compte administratif), présente le plan d'investissement et les règles de procédure du Budget Participatif. Les contributions des groupes généralement marginalisés (femmes, jeunes, personnes âgées, handicapés, etc.) sont sollicitées et prises en considération. A ce niveau, le processus permet également de désigner les délégués sur la base de critères définis dans le règlement intérieur.

**Définition claire et partagée des règles du jeu :** Cette troisième étape sert de contractualisation par une définition des critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers dans le contexte urbain ou villages dans le contexte rural) et de la définition du système de représentation et critères de désignation des délégués des zones/villages.

#### **Étape 3 : le forum des délégués**

Il s'agit de rencontres entre le délégué et sa communauté en présence de l'autorité locale. Au cours de



ces réunions, les participants définissent les projets prioritaires de leur localité et décident de manière consensuelle des actions à prendre en charge par le budget de l'année en perspective. Au cours de ces fora des délégués, il est recommandé le recours à une structure d'arbitrage neutre pour faciliter le processus et préserver l'intérêt de la collectivité locale au détriment des intérêts individuels portés par les délégués.

**Diagnostic et Priorisation :** Cette quatrième étape marque le démarrage de la phase d'analyse diagnostic et de priorisation des problèmes. Les délégués choisis, sur la base d'une bonne connaissance de la collectivité locale, procèdent à une définition des problèmes et proposition de solution. Cette étape est clôturée par la mise sur pied d'un comité du budget participatif respectant des critères de représentativité des segments essentiels de la collectivité locale.

#### **Etape 4 : le forum communautaire**

Cette étape réunit l'administration locale et les délégués en vue d'arrêter définitivement les types d'investissements prévus dans le budget en cours d'élaboration. Les discussions sont élargies à toutes les populations intéressées. C'est un moment de concertation et de communication intense qui permet de :

- partager les résultats des fora villageois avec les élus locaux ;
- présenter le budget d'investissement de l'exercice passé ainsi que les prévisions de recettes de l'année en cours ;
- analyser les propositions faites à la suite des quartiers en vue de vérifier leur conformité avec la nomenclature budgétaire telle qu'établie par l'Etat ;
- définir les critères qui devront guider le choix des zones d'implantation des actions ;
- déterminer les investissements prioritaires en fonction des ressources disponibles ;
- constituer un groupe restreint nommé « comité de suivi du BP » pour assurer le contrôle de l'exécution budgétaire. Ce comité, qui doit être le plus légitime possible, est choisi sur la base de critères qui tiennent compte du niveau d'étude et de la dimension genre.

**Création d'alliances :** Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer un portage le plus large possible du processus (Identification des alliés, analyse de leur intérêt, marketing des projets, définition des contributions à mobiliser, etc.)

#### **Etape 5 : la planification participative et les Orientations budgétaires**

Cette phase fondamentale relève de la responsabilité du Conseil (Municipal ou Rural) et du comité de suivi du Budget Participatif en relation avec les services techniques/administratifs compétents. Le plan d'investissement est établi, dévoilé aux populations et publié par la suite, de manière à faciliter le suivi des engagements. Ce travail est fait sur la base des propositions conjointement élaborées par les conseillers et les délégués de quartiers. Le comité de suivi du budget participatif commence à jouer son rôle en s'assurant que les élus respectent les préoccupations populaires. Durant cette étape des difficultés d'arbitrage peuvent se poser, d'où la nécessité de renforcer les dynamiques relationnelles entre les acteurs avant d'y arriver car des conflits d'intérêts politiques et personnels peuvent surgir à tout moment pour bloquer ce processus de planification participative.

**Mise en œuvre de BP :** Le budget, ayant suivi cette approche participative pour son élaboration, est examiné et voté par le conseil (municipal ou rural) sur la base des orientations essentielles arrêtées au cours du processus participatif. Suite à ce vote, il est transmis à l'autorité administrative (le Représentant de l'Etat) pour approbation. Au cours de l'étape de mise en œuvre, diverses études techniques sont initiées sur les projets ayant été identifiés.

### **Étape 6 : Examen, Vote/Adoption, Approbation et Exécution**

Durant cette étape, la matrice budgétaire déjà définie est arrêtée puis validée par les conseillers avant d'être soumise à l'approbation du Représentant de l'Etat.

Après l'approbation, l'exécution se fait, essentiellement, entre l'Ordonnateur du budget et le Comptable Public. Dans la bonne pratique du budget participatif, l'exécution s'accompagne de comptes rendus réguliers.

**Suivi évaluation :** Il s'agit, dans cette dernière étape du cycle qui suit une approche systémique, de mesurer l'avancement des activités par rapport à la planification et de faire des ajustements nécessaires.

Étape 7 : Suivi et Evaluation de l'exécution :

*Cette étape consacre le rôle important du comité de suivi. Celui-ci contrôle l'exécution du budget et participe à l'évaluation du processus. Ainsi, les règles de procédures du Budget Participatif sont évaluées et amendées en tenant compte aussi bien des attentes des populations que des possibilités financières de la CL.*

A la suite des étapes d'élaboration du BP ses principes sont abordés en plénière les principes du BP.

### **6.4-Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG**

Selon les participants les principes du BP sont :

- la transparence
- l'équité
- l'intégrité/l'honnêteté
- la solidarité
- l'efficacité
- l'efficience
- la redevabilité ou l'obligation de rendre compte
- l'inclusion

L'apport d'informations suivant permet de consolider les acquisitions des participants

Les principes se présentent ainsi qu'il suit :

i) **Le principe de transparence** qui permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers, des villages et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendus budgétaires.

ii) **Le principe de l'efficacité** qui garantit une meilleure utilisation des fonds publics pour la satisfaction des besoins des populations.

iii) **Le principe de l'inclusion** qui recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers ou villages pauvres, celles des groupements féminins, des associations de jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale.

iv) **Le principe de solidarité** qui permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble.

v) **Le principe de participation** qui favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des

programmes et projets de la collectivité locale.

vi) **Le principe de transversalité** qui permet l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, village, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau pour garantir une vision globale et concertée du développement.

### 6.5-Séance 5 : Budget classique/budget participatif forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

La séance 5 est abordée en travaux de groupe par le renseignement par les participants de la grille ci-après :

#### Groupe 1

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Les étapes d'élaboration du budget	Participation populaire restreinte dans le processus d'élaboration	Participation populaire forte sur l'ensemble du processus	Manque de formation et d'informations des populations sur leurs rôles et responsabilité dans le BP	BP plus participatif

#### Groupe 2

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Les étapes d'élaboration du budget	<ul style="list-style-type: none"> <li>- manque de suivi</li> <li>- faible solidarité</li> <li>- manque de transparence</li> <li>- refus de paiement de la taxe rurale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- démocratie</li> <li>- transparence</li> <li>- équité</li> <li>- efficacité</li> <li>- participation</li> <li>- inclusion</li> <li>- redevabilité</li> <li>- solidarité</li> <li>- recouvrement</li> </ul>	Pas encore consacré par une loi dans les finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- BP plus rentable que le BC</li> <li>- populations plus impliquées dans le BP</li> </ul>

#### Groupe 3

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Dispose de principes dans son élaboration et dans son exécution	<ul style="list-style-type: none"> <li>- faible transparence</li> <li>- faible inclusion, d'efficacité et d'efficience</li> </ul>	Participation populaire forte et des principes et valeurs	non-respect des paramètres d'incompétence	<ul style="list-style-type: none"> <li>- implication de toutes les couches de populations</li> <li>- transparence</li> </ul>

#### Groupe 4

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Existence d'un calendrier et des procédures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- faible implication des populations</li> <li>- faibles ressources humaines et financières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- participation forte des populations</li> <li>- existence d'un mécanisme de suivi et d'évaluation</li> <li>- transparence</li> <li>- existence de principes et de valeurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coûteux en temps et en argent</li> <li>- trop dépendant du leadership de l'ordonnateur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plus coûteux que le BP mais plus rentable et plus démocratique</li> <li>- le BP impose la transparence et prend en charge les préoccupations des populations</li> </ul>

#### Groupe 5

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Existence de procédures et de principes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- faible participation des populations</li> <li>- absence de mécanismes de suivi</li> <li>- restitution restreinte</li> <li>- absence de GTS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- plus de démocratie, de transparence et de suivi</li> <li>- meilleure prise en compte des besoins de la population</li> </ul>	non encore légalisé	Meilleure implication des populations dans la gestion des affaires publiques

Après les travaux de groupe, la synthèse suivante est exposée aux participants

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Il a des principes et des procédures	Il est technique, donc peu accessible	Le BP est toléré	Le processus est coûteux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la mise en œuvre du processus est tributaire de l'existence de partenaires</li> <li>- le BP est plus coûteux que le budget classique, mais il est plus rentable</li> <li>- l'adhésion des parties prenantes implique une meilleure mobilisation des ressources financières</li> <li>- le BP entraîne une meilleure implication des populations dans la gestion des affaires publiques</li> <li>- il implique une</li> </ul>
Il est pratique	peu performant dans la mobilisation des ressources financières	il est démocratique	il est trop dépendant du leadership de l'autorité locale	
Le budget classique est légal et normé	il ya une faible implication des populations dans le processus d'élaboration	il organise la démocratie dans son élaboration (identification de délégués, organisation de fora, mise en place de comités de suivi)	le processus du BP n'est pas encore légalisé	
Il est maniable	la restitution de son exécution est plus destinée aux conseillers qu'à la population	le BP met l'accent sur les investissements		
Il assure la traçabilité des opérations financières de la CL		il assure une visibilité des actions de la CL		
Il est le reflet de la politique économique et fiscale de la CL		il suscite		

		l'adhésion des populations		meilleure prise en compte des besoins des populations en matière d'investissement et une plus grande transparence dans la gestion des affaires locales - le BC et le BP ont le même objectif à savoir la responsabilisation des populations dans la gestion des affaires publiques mais leurs méthodes sont différentes : BC du sommet vers la base et BP de la base vers le sommet
--	--	----------------------------	--	--

La présentation du tableau de synthèse a mis fin aux travaux de la journée

### **Jour 3 : mercredi 13 mars 2013**

La séquence 3 est précédée du rappel des points saillants du jour 2. Sur toutes les questions soulevées, des réponses ont été apportées et des clarifications données

#### **7. Séquence 3 : Assistance technique**

##### **7.1-Présentation du contexte, des objectifs et des résultats attendus**

###### **7.1.1-Présentation du contexte**

Cette séance est présentée en plénière en demandant à un des participants de lire le texte sur la mission, puis à un autre celui sur les objectif et à un troisième celui portant sur les résultats attendus et à chacun de traduire en Wolf son texte.

La mission d'assistance technique dans le cadre du BP vise le renforcement des capacités des élus et acteurs locaux pour un meilleur exercice de leurs rôles et responsabilités. Sa mise en œuvre obéit au respect des principes dudit budget. Aussi, elle vise une participation citoyenne accrue, la démocratie et la bonne gouvernance.

###### **7.1.2-Objectif de l'assistance technique**

L'objectif de l'assistance technique est de fournir aux acteurs de façon pragmatique, des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents susceptibles de les rendre plus opérationnels

###### **7.1.3-Résultats attendus**

Les acteurs sont plus opérationnels avec des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents

Après la lecture et la traduction des textes, le facilitateur est intervenu pour expliquer les raisons pour lesquelles, le partenaire a mis en œuvre une AT dans les CL où il intervient. Parmi ces raisons dira-t-il, figure en bonne place le souci de rendre les acteurs de la gouvernance locale plus opérationnels et plus respectueux des critères du BBG.

## 8. Séquence 4 : Rappel des critères du BBG

Les participants ont rappelé les critères du BBG en les citant. Selon eux les critères du BBG sont :

- l'efficacité et l'efficience
- la transparence
- l'équité
- l'engagement citoyen
- la redevabilité
- l'Etat de droit

Après la production des participants, l'apport d'informations suivant est fait :

<b>Apports d'informations sur les critères du BBG</b>
<p>Les critères du BBG sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. efficacité/efficience</li> <li>2. Etat de droit</li> <li>3. redevabilité</li> <li>4. participation</li> <li>5. équité</li> </ol>

## 9. Séquence 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité

### 9.1-Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG

L'état des lieux du plan d'action de la CL issu du BBG est fait en plénière en renseignant le tableau ci-après :

<b>Etat des lieux du plan d'action issu du BBG</b>			
<b>Actions programmées</b>	<b>Actions menées</b>	<b>Difficultés</b>	<b>Solutions</b>
Tenir une réunion par trimestre avec le GTS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- une réunion avec le PGP sur les activités retenues dans le plan d'action en janvier 2012</li> <li>- élaboration d'un calendrier de tournées de collecte des données budgétaires</li> <li>- six tournées de collecte effectuées (du 24 au 27 au /12/2012)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indisponibilité du véhicule communautaire</li> <li>- activité non financée</li> <li>- indisponibilité de certains membres du GTS</li> <li>- populations occupées dans les champs pendant le passage de l'équipe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mettre à jour le calendrier du GTS</li> <li>- diversifier le partenariat</li> <li>- demander la prise en charge par le conseil rural des réunions du GTS</li> </ul>
Faire des réunions de	Néant	Manque de ressources	Faires des requêtes de

partage des critères du BBG dans les villages-centres		pour financer l'activité	financement en direction des partenaires
Former les élus et acteurs sur leadership et la GAF	Néant	Le budget n'est pas encore en place	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diversifier le partenariat</li> <li>- rédiger les TDR de l'activité</li> <li>- identifier les participants</li> <li>- négocier une date de formation avec les parties prenantes</li> </ul>

### 9.1.2- Enseignements tirés du Diagnostic

Les enseignements tirés suite à l'état des lieux sont :

1. mettre à jour le calendrier du GTS en tenant compte de l'emploi du temps des parties prenantes
2. diversifier les partenaires afin d'accroître les chances de financement du GTS et des autres activités du plan d'action
3. prévoir les charges de fonctionnement du GTS dans le budget de la communauté rurale
4. faire des requêtes de financement pour les réunions de partage des critères du BBG
5. rédiger en attendant les TDR de la formation des élus et acteurs locaux sur le leadership et la GAF, identifier les participants et négocier la date de formation

### Recommandation

Suivre systématiquement les activités à l'aide d'un outil pour éviter les errements

L'outil peut se présenter comme suit :

Fiche de suivi					
Date	Action prévue	Réalisations	Résultats/décisions	Difficultés	Observations

### 9.1.3-identification des actions à entreprendre pour une stratégie de mise en œuvre du BP dans la CR

L'identification des actions est faite à l'aide de la question focale suivante que les participants ont traitée en travaux de groupe selon la démarche qui suit :

Question focale
Quelles sont les actions concrètes, réalistes et réalisables que vous pouvez entreprendre d'ici trois mois pour assurer la mise en œuvre du BP dans votre CL ?

## Démarche

- réfléchir individuellement
- échanger vos idées au sein du groupe
- choisir trois actions consensuelles
- inscrire chaque action sur une fiche
- choisir un rapporteur

La production des groupes a donné les actions suivantes :

- rechercher des partenaires
- informer les autorités
- inciter les contribuables à s'acquitter de la taxe rurale
- recouvrer la taxe rurale
- organiser des fora dans les villages sur le BP
- tenir une réunion avec les autorités administrative et locale sur la nécessité d'adopter le BP dans la CR
- collecter des informations

Le jour 3 s'est terminé après l'identification des actions

### Jour 4 : jeudi 14 mars 2013

En plénière, le facilitateur demande aux rapporteurs des différents groupes de lui remettre les actions identifiées qu'il affiche au fur et à mesure

Puis, avec eux, il procède à l'organisation de grappes autour de mots clés

Ensuite et toujours avec les participants, il reformule les actions consensuelles issues des grappes

L'exercice a donné les actions consensuelles suivantes :

1. faire le plaidoyer du BP auprès du conseil rural
2. rencontrer les chefs religieux de la CL pour les sensibiliser sur le BP
3. redynamiser le GTS en le dotant d'outils de travail
4. visiter une CR qui a adopté le BP
5. sensibiliser les populations sur les avantages du BP
6. mettre en place des délégués dans chaque zone pour recueillir l'avis des populations sur le BP
7. mobiliser les ressources financières propres de la CL

Les actions ci-dessus sont planifiées dans le tableau suivant :

<b>Stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans la CR de Thiénaba</b>			
<b>Actions</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Responsables</b>	<b>Période</b>
1. faire le plaidoyer du BP auprès du conseil rural	<ul style="list-style-type: none"><li>- membre du GTS</li><li>- PGP/USAID</li></ul>	Président du GTS	Mars-avril 2013
2. rencontrer les chefs religieux de la CL pour les sensibiliser sur le BP	<ul style="list-style-type: none"><li>- PCR</li><li>- sous-préfet</li><li>- GTS</li><li>- les partenaires</li></ul>	PCR	Avril 2013



<b>Stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans la CR de Thiénaba</b>			
<b>Actions</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Responsables</b>	<b>Période</b>
3. redynamiser le GTS en le dotant d'outils de travail	- PCR - PGP/USAID - membre GTS	PCR	Mai 2013
4. visiter une CR ayant adopté le BP	- GTS - radio Gindiku - conseil rural -	PCR	Au plus tard le 30 juin 2013
5. sensibiliser les populations sur les avantages du BP	- GTS - partenaires - OCB - CV - sous-préfet - trésor - relais polyvalents	PCR	Juin-juillet 2013
6. mettre en place des délégués dans chaque zone pour recueillir l'avis des populations sur le BP	- conseil rural - CV - GTS - partenaires	Président du GTS	1 <sup>ère</sup> quinzaine juillet 2013
7. mobiliser les ressources financières propres de la CL	- Trésor - Impôts et domaines - CV - collecteurs - Etat - partenaires - contribuables - gendarmerie - Eaux et forêts - service d'hygiène - SENELEC	PCR	Janvier à décembre 2013, 2014, 2015

## **9. Sixième séquence : Elaboration du BP**

L'élaboration est abordée en travaux de groupe sur la base de l'exercice en annexe.

1. à la question n°1 : les conseillers présents peuvent-ils voter le budget lors de cette séance ?

Les cinq groupes ont répondu non parce que le quorum qui est de 26 conseillers sur 50 n'est pas atteint

2. à la question n°2 : quelles sont les failles ou manquements constatés dans le processus du budget ?

Les groupes ont répondu :

- l'absence de débat d'orientation
- la non-prise en compte des priorités contenues dans les documents de planification

3. à la question n° 3 : Comment rendre plus participatif le processus budgétaire de commune de Ndioufène ?

Les groupes ont répondu : il faut respecter les différentes étapes du processus budgétaire

4. élaboration du budget de la commune de Ndioufène

<b>Budget de la commune Ndioufène gestion 2013</b>					
<b>Compte</b>	<b>Rubriques</b>	<b>Recettes</b>	<b>Compte</b>	<b>Rubrique</b>	<b>Dépenses</b>
	<b>Fonctionnement</b>				
	Minimum fiscal	4 000 000		Salaires et charges sociales	28 000 000
	Taxe sur les véhicules automobiles	13 000 000		Imprimés et registres	7 000 000
	Impôt sur le foncier bâti	22 000 000		Carburant	23 000 000
	CGU	50 000 000			
	Droits de place sur les marchés	17 000 000			
	Taxe sur l'électricité consommée	9 000 000			
	<b>Total recettes fonctionnement</b>	<b>115 000 000</b>		<b>Total dépenses de fonctionnement</b>	<b>58 000 000</b>
	<b>investissement</b>			<b>Investissement</b>	
	Fonds de concours : 16 000 000			Construction de salles de classe	30 000 000
				Construction de cantines	43 000 000
	<b>Total recettes d'investissement</b>	<b>16 000 000</b>		<b>Total dépenses d'investissement</b>	<b>73 000 000</b>
	<b>Total général recettes</b>	<b>131 000 000</b>		<b>Total général dépenses</b>	<b>131 000 000</b>

### **Conclusion de l'exercice**

Le budget de la commune de Ndioufène n'est pas équilibré, ni entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement, encore moins entre les recettes d'investissement et les dépenses d'investissement. Seules les recettes globales et les dépenses globales sont équilibrées. Ceci fait qu'il ne peut être voté en l'état car il doit respecter les équilibres réel et comptable du budget pour pouvoir être présenté au conseil.

Après l'exercice, les participants ont simulé la mise en route du BP

## **Forum de restitution public**

### **Le forum de restitution a porté sur la restitution du budget de la CR de Thiénaba pour la gestion 2013**

La restitution est faite en plénière en passant en revue le budget, en le commentant et en répondant aux questions posées par les participants.

D'instances discussions ont eu lieu portant notamment sur le non recouvrement de la taxe rurale de puis 2002. Les raisons avancées sont entre autres, la non-transparence dans l'utilisation faites des recettes issues de ladite taxe, mais surtout que les mauvais payeurs ne sont jamais sanctionnés.

Finalement, l'atelier s'est transformé en forum de sensibilisation sur le paiement et l'utilisation de la recette de la taxe rurale. Les échanges ont permis de clarifier beaucoup de choses, et ont fini par convaincre les participants à verser sur place leur taxe rurale et à prendre l'engagement de compléter pour les autres membres de leur carré. A l'occasion, le PCR a versé intégralement sa taxe rurale suivi de la présidente de l'association FASS JOM qui compte 674 membres. Au total, 53 000 francs CFA ont été recouverts sur place et les engagements suivants pris :

- association FASS JOM : paiement de tous les droits attachés à ses activités de commerce (boutiques, cantines), paiement de la taxe rurale de tous les membres et sensibilisation des autres acteurs ;
- conseillers ruraux : paiement intégral de la taxe rurale au plus le 30 juin 2013 ;
- conseil local de la jeunesse, forum civil local, CLCOP et ICP : paiement et sensibilisation des autres acteurs ;
- radio Gindiku : accompagne le GTS dans ses activités, paie les taxes dues ;
- prendre l'attache du sous-préfet et du chef CADL pour appui et accompagnement ;
- évaluation des engagements à la première semaine de juillet 2013.

A la fin des discussions sur la restitution du budget de la CR gestion 2013, la clôture de l'atelier est intervenue sous la présidence du PCR vers 14h.

## **Clôture**

Sous la présidence du PCR, la cérémonie de clôture est intervenue à 14h avec comme orateurs, un représentant des participants, le 1<sup>er</sup> vice représentant du conseil rural, le représentant du partenaire et enfin le PCR.

Prenant la parole, les représentants de participants s'est félicité du contenu du module, en soulignant qu'il correspond parfaitement à leurs préoccupations. Aussi, il a félicité le facilitateur pour sa prestation ainsi que l'ensemble des participants pour leur contribution active dans les travaux de l'atelier.

A la suite du représentant des participants, le 1<sup>er</sup> vice PCR a pris la parole. Dans son propos, il a été parfaitement en phase avec le représentant des participants dans ses félicitations. Aussi, il a salué la présence du PCR et surtout, le geste des participants qui, dopés par la restitution du budget de la CR pour la gestion 2013, et conscients de leur responsabilité dans le paiement de la taxe rurale, ont accepté de verser sur place ladite taxe et de s'engager à faire de même pour les autres membres de leur carré.

A la suite du 1<sup>er</sup> vice PCR, le représentant du partenaire en la personne de Baye Aby Diagne, a rappelé le lien de la présente activité avec celles précédentes notamment, l'atelier sur le BBG et celui de l'assistance technique au GTS. Il a félicité tous les acteurs chacun en ce qui le concerne pour le soin apporté à la réussite de l'atelier.

Le PCR dans son propos, a remercié tout le monde : le partenaire pour l'engagement sans faille à aider la collectivité à améliorer son indice de bonne gouvernance, les participants pour leur assiduité pendant la durée de l'atelier, les restauratrices pour la qualité des mets servis et le facilitateur pour sa bonne prestation. Aussi, il a souligné l'effet immédiat de l'atelier qui a occasionné le versement de la taxe rurale par les participants à hauteur de 53 000 f. Ceci dira-t-il, nous conforte dans l'idée qu'en réalité, les populations sont disposées à payer la taxe rurale, encore faut-il seulement, la recouvrer en recourant à une communication appropriée. A la suite de ces propos, il a déclaré l'atelier de formation des élus et acteurs locaux et assistance technique de la CR de Thiénéba, clos.

### **Conclusion**

L'atelier s'est globalement bien déroulé. Qu'il s'agisse du matériel didactique, des échanges entre participants, de la salle de travail, ou de la restauration, les conditions étaient réunies pour bien travailler.

En effet, l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP dans la CL, ainsi que la mise à jour du plan d'action issu du BBG, ont suscité beaucoup d'espoir chez les participants. Ainsi, l'appui et l'accompagnement du PGP pour la réalisation de ces activités ainsi que la dotation du GTS de moyens de travail, sont plus que nécessaires, si l'on veut améliorer considérablement l'indice du BBG.



## **ANNEXE**

- exercice
- liste des participants
- budget de la CL pour la gestion 2013

La commune de Ndoufiène comprenant 50 conseillers décide pour l'année de 2012 d'élaborer son budget dont les prévisions de recettes et de dépenses s'établissent ainsi qu'il suit :

### **Recettes**

Minimum fiscal : 4 000 000

Taxe sur les véhicules automobiles : 13 000 000

Impôt sur le foncier bâti : 22 000 000

CGU : 50 000 000

Droits de place sur les marchés :

17 000 000

Taxe sur l'électricité consommée : 9 000 000

Fonds de concours : 16 000 000

### **Dépenses**

Salaires et charges sociales : 28 000 000

Imprimés et registres : 7 000 000

Carburant : 23 000 000

Construction de salles de classe : 30 000 000

Construction de cantines : 43 000 000

Le vote du budget a eu lieu le 25 Février 2012 avec seulement la participation de 20 conseillers. Lors du vote certains conseillers ont reproché à Monsieur le Maire la non-tenu d'une réunion sur les débats d'orientation budgétaire ainsi que la non-prise en compte des priorités contenues dans le plan d'investissement communal (PIC) de l'année en cours.

1. Les conseillers présents peuvent-ils voter le budget lors de cette séance ?
2. Quelles sont les failles ou manquements constatés dans le processus du budget ?
3. Comment rendre plus participatif le processus budgétaire de commune de Ndoufiène ?
4. Elaborer le budget de la commune de Ndoufiène



**REPUBLIQUE DU SENEGAL**

UN PEUPLE \_ UN BUT \_ UNE FOI

\*\*\*\*\*

REGION DE THIES

DEPARTEMENT DE THIES

ARRONDISSEMENT DE THIENABA

COMMUNAUTE RURALE DE THIENABA

**CONSEIL RURAL DE THIENABA**

**BUDGET GESTION 2013**

**ARRETE N° 10830/MEFP/MINT DU 01/12/93**

**ARRETE N° 00623/MEFP/MINT DU 30/01/97**

**THIENABA LE 17/01/2013**

**1) Recettes de fonctionnement :**

COMPTE	NOMENCLATURE	RECETTES VOTEES	RECETTES APPROUVEE
121	Résultat de fonctionnement reporté	<b>1 82 6 372</b>	<b>1 82 6 372</b>
	<b>chapitre 70</b> : Produit de l'exploitation	<b>3 690 598</b>	<b>3 690 598</b>
705	frais de bornage	3 090 598	3 090 598
7094	Etat civil	500 000	500 000
7095	Légalisation	100 000	100 000
	<b>Chapitre 71</b> : Produits domaniaux	<b>14 435 774</b>	<b>14 435 774</b>
712	Droit de fourrière	400 000	400 000
7114	Droit de stationnement	14 035 774	14 035 774
	<b>Chapitre 72</b> : Impôts locaux	<b>12 000 000</b>	<b>12 000 000</b>
720	Minimum fiscal	700 000	700 000
721	Contributions des patentes	4 000 000	4 000 000
723	Taxe rurale	6 500 000	6 500 000
724	Foncier bâti	500 000	500 000
726	C G U	300 000	300 000
	<b>Chapitre73</b> : Taxes fiscales	<b>1 600 000</b>	<b>1 600 000</b>
7314	Taxe sur l'électricité	1 600 000	1 600 000

743	<b>Chapitre 74:</b> Produits divers	<b>8 000 000</b>	<b>8 000 000</b>
749	Amendes forfaitaires	2 500 000	2 500 000
	Recettes imprévues	5 500 000	5 500 000
<b>Total des recettes de fonctionnement</b>			
		<b>41 552 744</b>	<b>41 552 744</b>

## 2) Recettes d'investissement :

Compte	Nomenclature	Recettes votées	Recettes approuvées
123	Résultat d'investissement reporté	3 251 495	3 251 495
1059	Autres fonds de concours	37 500 000	37 500 000
115	Excédent de fonctionnement capitalisé	4 500 000	4 500 000
1051	Fonds de concours	13 000 000	13 000 000
	<b>Total recette d'investissement</b>	<b>58 251 495</b>	<b>58 251 495</b>
<b>Total Général des recettes</b>			<b>99.804.239</b>

## 3) Dépenses section de fonctionnement :

COMPTE	NOMENCLATURE	RECETTES VOTEES	RECETTES APPROUVEES
6469	<b>Service 210 : Contingents et participations</b> Participations diverses	<b>400 000</b> 400 000	<b>400 000</b> 400 000
	<b>Service 313: Cabinet du président</b>	<b>13 200.000</b>	<b>13 200.000</b>
6130	Carburant	4 000 000	4 000 000
6131	Lubrifiant	500 000	500 000
622	Frais de mission	3 000 000	3 000 000
63140	Entretien véhicule	200 000	200 000
64510	Secours aux indigents	750 000	750 000
64511	Secours aux sinistrés	500 000	500 000
64521	Subvention lieux culte et organisation Gamou	1 500 000	1 500 000
6490	Dépense diverse	2 500 000	2 500 000
	<b>Service 321: Secrétariat et bureau</b>	<b>4.537.000</b>	<b>4.537.000</b>
615	Produit d'entretien	1 000 000	1 000 000
616	Fournitures de bureau	1 500 000	1 500 000
63131	Entretien appareils téléphoniques	500 000	500 000
63310	Imprimés et registres	1.537.000	1.537.000
	<b>Service 331: recette rurale</b>	<b>1 000 000</b>	<b>1 000 000</b>
6130	Carburant	500 000	500 000
616	Fournitures de bureau	500 000	500 000



63313	<b>Service 341: Perception locale</b>	<b>1 400 000</b>	<b>1 400 000</b>
65308	Achat ticket de perception	500 000	500 000
	Prime de rendement	900 000	900 000
6111	<b>Service 371: Protection populations contre fléaux</b>	<b>600 000</b>	<b>600 000</b>
633712	Nourriture animaux mis en fourrière	100 000	100 000
	Achat matériel de balayage	500 000	500 000
6183	<b>Service 421: Eclairage public</b>	<b>1 500 000</b>	<b>1 500 000</b>
63126	Eclairage des bâtiments et lieux publics	500 000	500 000
	Entretien réseau éclairage public	1 000 000	1 000 000
	<b>Service 441: Education-Jeunesse Sport Culture</b>	<b>3 900 000</b>	<b>3 900 000</b>
617	Fourniture scolaire	1.400.000	1.400.000
64520	Subvention aux ASC	500.000	500.000
64551	Coupe Récompense prix	1 000 000	1 000 000
6462	Participation au fonctionnement des écoles	500 000	500 000
6466	Fonctionnement maison des jeunes et la culture	500 000	500 000
610	<b>Service 451: Sante Hygiène Action sociale</b>	<b>4 000 000</b>	<b>4 000 000</b>
	Produit pharmaceutique et hygiène	4 000 000	4 000 000
63380	<b>Service 508: Fêtes et Cérémonies</b>	<b>600 000</b>	<b>600 000</b>
63381	Fêtes officielles	300 000	300 000
	Réceptions publiques	300 000	300 000
63391	<b>Service 509: Dépense diverses</b>	<b>6 415 774</b>	<b>6 415 774</b>
65314	Recensement	1 000 000	1 000 000
655	Remises allouées aux chefs de villages	830 000	830 000
6491	Formation des élus	1.500 000	1.500 000
	Dépense imprévue	2 905 774	2 905 774
681	<b>Service 600: Mouvement financier</b>	<b>4 500 000</b>	<b>4 500 000</b>
	Prélèvement pour dépenses d'investissement	4 500 000	4 500 000
	<b>Total Dépense de Fonctionnement</b>	<b>41.552.744</b>	<b>41.552.744</b>
<b>Récapitulatif des dépenses</b>			
210	Participation	400 000	400 000
313	Cabinet du PCR	13 200.000	13 200.000
321	Secrétariat et Bureau	4.537.000	4.537.000
331	Recette Rurale	500.000	500.000
341	Perception	1.400.000	1.400.000
371	Protection population contre fléaux	600.000	600.000
421	Eclairage public	1.500.000	1.500.000
441	Education-Jeunesse Sport	3.900.000	3.900.000
451	Hygiène-Santé-Action sociale	4.000.000	4.000.000
508	Fêtes et cérémonie	600.000	600.000
509	Dépenses diverses	6 415 774	6 415 774
600	Mouvement financier	4.500.000	4.500.000
	<b>TOTAL</b>	<b>41.552.744</b>	<b>41.552.744</b>

#### 4) Dépense d'investissement

COMPTE	NOMENCLATURE	CREDIT VOTES	CREDITS APPROUVE
	<b>Service701: Equipement administratif</b>		
	<b>S/Service 7011:</b> 1 Hôtel Communautaire		
22001	Aménagement et Equipement	1 000 000	1 000 000
2230	Acquisition mobilier et matériel administratif	1 000 000	1 000 000
	<b>Total Service701</b>	<b>2 000 000</b>	<b>2 000 000</b>
	<b>Service 702:</b> Voirie	<b>33 500 000</b>	<b>33 500 000</b>
221600	<b>S/Service 702 : 1 L : Eaux</b> Adduction d'eau	24 000 000	24 000 000
	<b>S/Service 702 1 :</b> M: Assainissement Curage de puits		
	<b>S/Service 702,2 voirie rurale</b>	3 000 000	3 000 000
221611	Empierrement chemins ruraux	5 500 000	5 500 000
	<b>S /Service 702 3 : Urbanisme et habitat</b>		
2103	création de lotissement	1 000 000	1 000 000
	<b>Service 704 :</b> infrastructure caractère induit. Et com.	<b>4 000 000</b>	<b>4 000 000</b>
220410	S/chap704-1:grosses réparation halls et marchés	4 000 000	4 000 000

	<b>Service 705:</b> Santé-Hygiène-Action Social	<b>9.000 000</b>	<b>9.000 000</b>
	S/Service705 1 A:équipements sanitaires		
220705	Réhabilitation logement ICP	2 000 000	2 000 000
220700	Construction poste de santé	4 000 000	4 000 000
220707	Grosses Réparation Equipement Sanitaires	1.000 000	1.000 000
221049	Autres Travaux d'Aménagement	2 000 000	2 000 000
	<b>Service 706 :</b> Education -Jeunesse- Sport		
	<b>S/Service 706 1:</b> Equipements Scolaires	<b>6 000 000</b>	<b>6 000 000</b>
220801	Construction salles de classes	2 000 000	2 000 000
221049	Autres Travaux d'A ménagement	2 000 000	2 000 000
	<b>S/ Service 706 3 : équipement sportif</b>	<b>2 500 000</b>	<b>2 500 000</b>
221049	Autres travaux et Aménagement (clôture ...)	2 500 000	2 500 000
	<b>Services 709:</b> Action de Développement		
221040	<b>S/Service709 1:</b> Agriculture Equipement divers	<b>1 000 000</b>	<b>1 000 000</b>
	<b>Service 731 : opérations financières</b>	1 000 000	1 000 000
200	Fonds de concours à verser	<b>2 251 495</b>	<b>2 251 495</b>
		2 251495	2 251495
	<b>Total section d'investissement</b>	<b>58.251.495</b>	<b>58.251.495</b>

<b>Récapitulation Dépenses Investissement</b>			
701	Equipement Administratif	2.000.000	2.000.000
702	Voirie	33.500.000	33.500.000
704	Infrastructure caractère industriel et commercial	4.000.000	4.000.000
705	santé	9.000.000	9.000.000
706	Education	6 000.000	6 000.000
709	Action de Développement	1 000.000	1 000.000
731	Opération financières	2.251 495	2.251 495
<b>Total section investissement</b>		<b>58.251.495</b>	<b>58.251.495</b>
<b>RECAPITULATIF DES DEPENSES</b>			
<b>Section fonctionnement</b>		41.552744	41.552.744
		58.251.495	58.251.495
		99.804.239	99.804.239

**ARRETE** , en séance ordinaire du Conseil Rural de Thiénaba du 28 janvier 2013

le Budget de la Communauté Rurale de Thiénaba pour la gestion 2011, en recettes et en dépenses , à la somme de quatre vingt dix neuf mille huit cent quatre francs (99.804.239 F ) dont quarante et un million cinq cent cinquante deux mille sept cent quarante quatre francs (41 552.744 f) en section de fonctionnement et cinquante huit million deux cent cinquante et un mille quatre cent quatre vingt quinze francs (58.251.495f) en section d'investissement.

Thiénaba le 17 /01 / 2013

Le Président du Conseil Rural

**APPROUVE en séance ordinaire du Conseil Rural de Thiénaba du 28 janvier 2013,**  
**Le budget de la Communauté Rurale de Thiénaba pour la gestion 2012, a été voté en**  
**Recettes et en Dépenses à la somme de 99.804.239 FCFA**

LE SOUS-PREFET

Ousmane LY

## RAPPORT

# **FORMATION ET ASSISTANCE TECHNIQUE DES ELUS ET DES ACTEURS LOCAUX DE LA COMMUNE D'ARRONDISSEMENT DE THIES NORD SUR LE BUDGET PARTICIPATIF**

Réalisé par



**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA : 013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

**Préparé par : ABDOULAYE SENE**

**DU 25 AU 29 mars 2013**

## SOMMAIRE

Sommaire.....	2
Liste des Acronymes .....	4
Contexte et Justification.....	6
Mise en route .....	6
Objectifs : Généraux et Spécifiques.....	7
Résultats attendus .....	7
Agenda.....	8
Chapitre 1 : Rappels sur le budget classique.....	11
Séance 1 : Définition du budget classique, présentation du cadre budgétaire et identification des principales recettes et dépenses de la CL.....	11
Séance 2 : Grands Principes budgétaires.....	22
Séance 3 : Calendrier budgétaire.....	22
Séance 4 : Rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans le cadre du BBG.....	11
Chapitre 2 : Introduction au Budget participatif.....	11
Séance 1 : Définition du budget participatif.....	11
Séance 2 : Historique.....	12
Séance 3 : Etapes du budget participatif (Vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG).....	12
Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG.....	16
Séance 5 : Budget classique/Budget participatif : Forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG.....	17
Chapitre 3 : Assistance Technique.....	18
- Contexte et justification de l'assistance technique.....	22
- Objectifs de l'assistance technique.....	22
- Résultats attendus de l'assistance technique.....	22
Chapitre 4 : Rappels des critères du BBG.....	26
Chapitre 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP dans une CL.....	26
- Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG.....	26
- Eléments tirés du diagnostic : Forces et faiblesses.....	26

- Identification des actions à entreprendre.....	28
- Priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG.....	28
- Planification des actions .....	28
Chapitre 6 : Elaboration du budget participatif.....	30
Chapitre 7 : Forum de restitution publique .....	31
Evaluation finale et Clôture .....	33
ANNEXES.....	34



## SIGLES ET ACRONYMES

ACA	association conseil pour l'action
ARD	agence régionale de développement
ASCOM	assistant communautaire
AT	assistance technique
BBG	baromètre de bonne gouvernance
BC	budget classique
BP	budget participatif
CG	comité de gestion
CL	collectivité locale
CLJ	conseil local de la jeunesse
CP	comité de pilotage
CGU	contribution globale unique
CR	communauté rurale
CS	comité de santé
CM	conseil municipal
CV	chef de village
CRD	comité régional de développement
DGL	décentralisation gouvernance locale
EC	état civil
GAF	gestion administrative et financière
GPF	groupement de promotion féminine
GTS	groupe technique de suivi
ICP	infirmier chef de poste
MRF	mobilisation des ressources financières
OCB	organisation communautaire de base
ONG	organisation non gouvernementale
PCR	président de conseil rural
PGP	programme gouvernance et paix
PIC	plan d'investissement communal
PLD	plan local de développement
PNDL	programme national de développement local
PRC	programme de renforcement de capacités
RC	renforcement de capacités
S&E	suivi et évaluation
SM	secrétaire municipal
USAID	united states agency for international development

## RESUME

La formation des élus et acteurs locaux et assistance technique de la commune d'arrondissement de Thiès nord du 25 au 29 mars 2013 s'est tenue dans une salle en ville louée à cette occasion, et a réuni une trentaine de participants dont une dizaine femmes.

Le module de formation comprend six séquences dont la première et la deuxième portent respectivement sur des rappels sur le budget classique et sur l'introduction au Budget Participatif. Ces deux premières séquences ont pour objet de renforcer les capacités des participants sur les processus budgétaires classique et participatif, sur les principes des budgets classique et participatif, sur leur processus d'élaboration ainsi que sur leurs avantages dans la gestion des affaires locales. Elles occupent les deux premiers jours de l'atelier.

Pour atteindre les objectifs de ces deux séquences, le facilitateur a alternativement utilisé selon la pertinence, la méthode des questions-réponses ou celle des travaux d'ateliers suivis de restitution en plénière.

Les autres séquences portent sur l'AT dont l'objectif est de fournir aux acteurs de façon pragmatique, des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents susceptibles de les rendre plus opérationnels.

Dans ces séquences, pour atteindre l'objectif visé, le facilitateur a fait recours à des évaluations participatives des plans d'action élaborés, à la méthode des ateliers pour élaborer des plans d'action et à des études de cas afin de rendre les participants plus opérationnels.

Au total, les objectifs visés aussi bien par la formation que par l'assistance, tendent tous à améliorer l'indice de bonne gouvernance de la collectivité par le respect des critères du BBG. Les objectifs de l'atelier ont été globalement atteints.

## 1. Contexte et justification

---

**P**GP (Programme Gouvernance et Paix au Sénégal) est un ambitieux programme qui vise à soutenir la Démocratie, la Bonne Gouvernance et la Réconciliation Nationale au Sénégal. Son objectif global est de renforcer la démocratie, construire la paix et le développement durable dans le pays. Le programme a quatre principaux objectifs, correspondant chacun à une Composante distincte d'activités : (1) encourager à plus de transparence et d'obligation de rendre des comptes ; (2) consolider la gouvernance locale et la décentralisation fiscale ; (3) soutenir la participation citoyenne dans le processus électoral en 2012 et (4) promouvoir le dialogue pour la stabilité sociale en Casamance.

Pour atteindre cet objectif global, PGP cherche à aider le Sénégal à améliorer ses pratiques de gouvernance et à mettre en évidence les coûts de la corruption. Une meilleure transparence et obligation de rendre des comptes, aux niveaux national et local, requiert l'engagement de tous les acteurs de la gouvernance. PGP travaillera avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé pour augmenter leur capacité à remplir des missions institutionnelles. Ceci inclut l'élaboration et la mise en œuvre de politiques efficaces, ainsi qu'un suivi et contrôle au niveau de l'administration centrale. Aussi, PGP travaillera avec les citoyens et les communautés, à travers les organisations de la société civile (OSC), pour mobiliser l'engagement du gouvernement de la République du Sénégal (GRS), stimuler le développement local et la paix, assurer le suivi de la performance, et mener un plaidoyer en faveur d'une plus grande transparence et obligation de rendre des comptes, dans le cadre d'un partenariat.

Bien qu'elle vise quatre objectifs distincts, la stratégie de PGP est d'assurer que les composantes du programme se renforcent mutuellement et soient fortement intégrées, afin d'atteindre l'objectif global de paix, de démocratie et de développement du Sénégal.

Un autre aspect de la stratégie de PGP est que la bonne gouvernance ne doit pas être uniquement promue et démontrée par les institutions nationales. En effet, bien qu'une bonne partie des activités de la Composante 1 soit destinée à assurer un appui technique et le renforcement des capacités des principaux organismes de contrôle de l'Etat, les fruits de la bonne gouvernance doivent être perçus directement, au niveau local, à travers des collectivités locales performantes. Par conséquent, le Programme poursuivra une stratégie consistant à travailler simultanément aux niveaux national et local.

Au niveau local, PGP travaillera spécifiquement dans 24 collectivités locales, dans 6 régions administratives, pendant toute la durée du programme. Ces 6 régions sont : 1) Dakar (particulièrement les banlieues fortement peuplées de Rufisque, Guédiawaye et Pikine) ; 2) Thiès ; 3) Kédougou ; 4) Ziguinchor ; 5) Sédhiou ; 6) Kolda. Ce choix permet de réaliser un équilibre géographique entre commune et communautés rurales. Il suscite aussi l'intérêt des OSC ainsi que la volonté politique des collectivités locales à s'engager auprès de ces OSC.

Il faut noter que la gouvernance est la manière avec laquelle une autorité publique exerce son pouvoir pour assurer son rôle de fournisseur de services, de maintien de l'Etat de droit, de faire respecter les droits humains et d'assurer le développement économique et social de sa population. Mais la gouvernance n'est pas uniquement l'affaire du secteur public. La Société Civile et le Secteur Privé ont aussi la responsabilité d'influencer cet exercice de pouvoir par le secteur public, de sorte que les services fournis répondent aux besoins des citoyens et permettent d'améliorer de manière significative leurs conditions de vie. C'est ainsi que la bonne gouvernance est actuellement de plus en plus reconnue par les autorités nationales et locales comme élément indispensable à un développement rapide et une réduction significative de la pauvreté d'un pays. Il est alors aussi indispensable de

disposer d'un l'évaluation dans les CL, des plans d'actions ont été élaborés pour améliorer la gouvernance locale dans chaque collectivité partenaire outil objectif et participatif qui permet l'évaluation de la qualité de gouvernance et l'identification des activités à mettre en œuvre pour l'améliorer. Pour ce faire onze Collectivités Locales<sup>1</sup> ont été choisies pour bénéficier de la mise en œuvre du Baromètre de Bonne Gouvernance (BBG) devant permettre d'améliorer le niveau de gouvernance locale.

La première étape consistait à mettre en place un comité chargé de sélectionner les onze Collectivités Locales<sup>2</sup> devant bénéficier de l'appui du programme dans le cadre de l'évaluation de la qualité de la gouvernance locale.

Il s'agit dans la présente activité, de renforcer les capacités des élus et acteurs locaux de la CATN quand on sait que dans la plupart des collectivités locales, les populations ne s'acquittent pas de leurs devoirs en matière de gestion et de supervision des affaires locales. La conséquence de cela étant, la faible mobilisation des ressources financières, et une insuffisante participation desdites populations au processus budgétaire. A cela, s'ajoute la méconnaissance des textes de la décentralisation par les élus notamment le droit budgétaire et les procédures de passation de marchés.

Pour relever tous ces défis, l'éducation à la citoyenneté et le renforcement des capacités des acteurs des collectivités locales en matière budgétaire est nécessaire. C'est l'objet de la présente session qui, à travers le budget participatif, vise une meilleure participation de tous les acteurs dans la mobilisation et la gestion des ressources locales.

L'atelier de la CATN du 25 au 29 mars 2013 a regroupé une trentaine de participants dont une dizaine de femmes.

## **2. Objectif général**

---

La présente session a pour objectif de renforcer les capacités des participants sur le processus du budget participatif, ses principes, son processus d'élaboration ainsi que ses avantages dans la gestion des affaires locales.

## **3. Objectifs spécifiques**

---

Il s'agit de :

- Former les élus et autres acteurs locaux sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- Fournir aux autres acteurs de la décentralisation les outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités dans le budget participatif ;
- Fournir aux participants les outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif.

---

<sup>1</sup>Commune d'Arrondissement de TivaouaneDiacksao ; Commune de Diarniadio ; Commune d'Arrondissement de Thiès Nord ; Communauté Rurale de Thiènaba ; Communauté rurale de Dioulakolong ; Commune de Bignona ; Communauté rurale de Kartiack ; Communauté rurale de Diendé ; Commune de Kédougou ; Communauté rurale de Sabodala.

## 4. Déroulement de la formation

---

**Jour 1 : lundi 25 mars 2013**

### *4.1-Cérémonie d'ouverture*

Elle a commencé aux environs de dix heures par une prière de l'un des participants désigné par ses pairs, suivie du mot de bienvenue du 1<sup>er</sup> adjoint au maire. Dans son propos, Monsieur Diop a souhaité la bienvenue à l'assistance et s'est félicité de l'organisation de la session de formation sur le BP qui fait suite à celle sur l'assistance technique au GTS. C'est dire l'attention toute particulière que le PGP attache à notre CL, et je profite de l'occasion pour l'en remercier, au nom du maire et du mien propre, dira-t-il. Il a souhaité plein succès aux travaux puis a déclaré ouverte la session de formation des élus et acteurs locaux sur le BP. Après l'adjoint au maire, le facilitateur a pris la parole puis s'est présenté en déclinant son prénom, son prénom et quelques références professionnelles. Par suite, il a invité les participants à faire de même avant de recueillir leurs attentes.

### *4.2-Recueil des attentes des participants*

Les participants ont décliné leurs attentes en répondant à la question suivante : « ***après avoir reçu votre convocation pour la présente session, quelles sont vos attentes ?*** »

Les réponses suivantes sont recueillies :

- savoir comment élaborer le BP ;
- avoir une documentation afférentes au BP ;
- avoir des attestations après la formation ;
- pouvoir restituer la formation ;
- connaître la gestion du budget ;
- pouvoir définir le BP ;
- connaître l'historique du BP ;
- connaître les opportunités et l'utilité du BP ;
- connaître les avantages du BP par rapport au BC ;
- quelles sont les stratégies pour généraliser le BP ?

### *4.3-Présentation des objectifs, des résultats et de l'agenda*

Les objectifs de la session de formation sont ceux déclinés ci-dessus. Les résultats attendus ainsi que l'agenda se présentent ainsi qu'il suit :

#### *4.3.1 -Résultats attendus*

Les résultats attendus sont :

- les élus et autres acteurs locaux sont formés sur les étapes du processus d'élaboration du budget participatif ;
- les autres acteurs de la décentralisation disposent d'outils leur permettant de mieux exercer leurs rôles et responsabilités ;
- les participants disposent d'outils leur permettant d'assimiler et d'adhérer aux principes du budget participatif

### **4.3.2 -Agenda**

#### **Jour 1**

##### **Mise en route**

- ouverture officielle ;
- présentation des participants ;
- recueil des attentes ;
- présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier ;
- comparaison des objectifs et des attentes pour vérifier leur concordance ;
- fixation des normes de travail.

##### **Pause-café**

##### **Première séquence : Rappels sur le budget classique**

**Séance 1** : définition du budget et présentation du cadre budgétaire

**Séance 2** : les Grands Principes budgétaires

**Séance 3** : calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget

Classique

##### **Pause-déjeuner**

**Séance 4** : rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans la mise en œuvre du BBG

#### **Jour 2**

Rappel des points saillants du jour 1

##### **Deuxième séquence : Introduction au budget participatif**

**Séance 1** : définition du budget participatif

##### **Pause-café**

**Séance 2** : historique

**Séance 3** : étapes du processus budgétaire participatif (vérifier le caractère participatif et le respect des autres critères du BBG)

**Séance 4** : principes du budget participatif en relation avec le BBG

##### **Pause-déjeuner**

**Séance 5** : budget classique/budget participatif forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

##### **Evaluation de la formation jour 1 et 2**

#### **Jour 3**

### **Troisième séquence : Assistance technique**

- contexte et justification.
- objectif de l'assistance technique
- résultats attendus de l'assistance technique
- méthode de conduite de l'assistance technique

#### **Pause-café**

### **Quatrième séquence : Rappel des critères du BBG**

### **Cinquième séquence : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité**

**Séance 1** : état des lieux de la CL en relation avec le BBG

#### **Pause-déjeuner**

**Séance 2** : enseignements tirés du Diagnostic (forces et faiblesses)

- identification des actions à entreprendre

### **Jour 4**

Rappel des points saillants du jour 3

- priorisation des actions suivant les principes du BP et les critères du BBG

#### **Pause-café**

- planification des actions

#### **Pause-déjeuner**

### **Sixième séquence : Elaboration du BP**

### **Jour 5**

**Forum de restitution public du budget de la CL**

#### **Pause-déjeuner**

**Evaluation finale**

**Clôture**

Après la présentation des objectifs, le facilitateur a demandé aux participants de les comparer avec leurs attentes en vue de voir si elles sont toutes prises en compte dans les objectifs. Leur réponse a été oui. C'est après que le contrat de groupe suivant est établi :

#### **4.3.3-Contrat de groupe**

- mettre les potables sous vibreur ;
- ne pas répondre au téléphone dans la salle ;
- éviter les poches de bavardage ;
- respecter les horaires suivants :
- démarrage le matin à 09h30 ;
- pause-café : 11h30-11h45 ;
- pause-prière : 14h00-14h30 ;
- suspension des travaux : fin de l'agenda du jour ;
- éviter les va-et-vient ;
- demander la parole avant de parler
- ne pas ouvrir/lire le journal pendant les séances ;
- participer activement aux travaux
- amende 500 f CFA ;
- CV : Madou Lamine Diack
- trésorière : Mantoulaye Diouf

Après le contrat de groupe, les participants ont abordé la première séquence portant sur les rappels sur le budget classique. Cette séquence est divisée en quatre séances que sont :

- la définition du budget et présentation du cadre budgétaire ;
- les Grands Principes budgétaires ;
- le calendrier budgétaire ou les étapes du processus du budget classique ;
- les rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans la mise en œuvre du BBG ;

### **5. Première séquence : Rappels sur le budget classique**

---

#### **5.1-Séance 1 : Définition du budget classique et présentation du cadre budgétaire**

La séance 1 est abordée en plénière où les participants proposent des définitions du budget. Les propositions recueillies sont les suivantes :

- le budget un capital conventionnel pour faire fonctionner une structure ;
- le budget est un ensemble de recettes et de taxes pour faire fonctionner une CL, une institution ;
- le budget est un acte par lequel, une CL prévoit et autorise pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses.

A la suite des propositions, les remarques suivantes ont été faites ;

- le budget n'est pas un capital, car cela renvoie à l'idée d'argent liquide, or en réalité, c'est une prévision d'un ensemble de recettes et de dépenses pour une année ;
- Le budget comprend deux parties : une partie recette et une partie dépense, il n'est pas seulement un ensemble de recettes.



En définitive, la troisième proposition a été retenue par l'assistance comme définition consensuelle avant l'apport d'informations suivant :

*Le budget de la collectivité locale est un document unique dans lequel, sont consignées les prévisions de recettes et les prévisions de dépenses pour une période d'un an, sans compensation entre les unes et les autres, et dans un parfait équilibre.*

A la suite de la définition du budget classique, le cadre budgétaire suivant est présenté et largement commenté et explicité avec les participants :

<b>Cadre budgétaire</b>			
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>Montant</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- produits de l'état civil</li> <li>- droits de place</li> <li>- frais de bornage</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- dépenses obligatoires</li> <li>- dépenses facultatives</li> </ul>	
<b>Total des Recettes de Fonctionnement</b>		<b>Total des Dépenses de Fonctionnement</b>	
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>Montant</b>	<b>Dépenses d'investissement</b>	<b>Montant</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- fonds de concours</li> <li>- dons et legs</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- infrastructures à caractère économique et commercial</li> <li>- à caractère socioculturel ou éducatif</li> <li>- infrastructures sportives</li> </ul>	
<b>Total des recettes d'Investissement</b>		<b>Total des dépenses d'Investissement</b>	
<b>Total général des recettes</b>		<b>Total général des dépenses</b>	

## 5.2- Les Grands Principes budgétaires

Les grands budgétaires sont abordés en plénière en demandant aux participants de les citer. Selon eux les principes budgétaires sont :

- le principe de l'équilibre ;
- le principe de l'annualité ;
- le principe de l'unité ;
- le principe de la spécialité des crédits ;
- le principe de l'universalité ;
- le principe de la sincérité.

Après la production des participants, l'apport d'informations suivant est affiché et commenté.  
L'élaboration du budget de la collectivité locale obéit à des principes que sont :

- **L'annualité** : le budget de la collectivité locale est voté pour une année. L'année financière commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre. (Article 245 du CCL) ;
- **L'équilibre** : le budget de la collectivité locale doit être voté en équilibre. L'ensemble des recettes doit s'équilibrer avec l'ensemble des dépenses de la collectivité. Cet équilibre ne doit pas être seulement comptable, il doit être également réel (Article 346 du CCL) ;
- **L'unité** : l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses doit figurer dans un seul et même document, principe de l'unité budgétaire. Une exception à ce principe, c'est quand la CL crée une activité commerciale pouvant lui apporter des bénéfices. Dans ce cas, le budget spécial de cette activité est annexé au budget de la collectivité et voté par son assemblée délibérante (article 306 du Code des Collectivités Locales.) ;
- **L'universalité** : toutes les recettes de la collectivité sont regroupées en une seule masse sur laquelle on impute l'ensemble des dépenses (Article 243 du CCL) ;
- **La spécialité des crédits** : les crédits sont votés par le conseil rural ou municipal par chapitre et par article. Ainsi, l'ordonnateur se trouve lié par la décision du conseil qui seul, peut voter en cours d'année des délibérations pour modifier les inscriptions budgétaires notamment en procédant à des virements de crédits qui sont des transferts de crédits d'un poste budgétaire à un autre ou à des autorisations spéciales consistant à voter en recettes et en dépenses des ressources qui arrivent en cours d'exercice .

### **5.3- Le calendrier budgétaire ou les Etapes du processus du budget classique**

Cette séance est abordée en travaux de groupe selon la démarche suivante :

- les différentes étapes du processus budgétaire classique sont inscrites une à une sur des fiches ;
- les participants classent les fiches dans l'ordre d'élaboration du budget en indiquant à chaque étape les acteurs concernés et la période indicative de réalisation de cette étape ;
- les participants choisissent un rapporteur qui restitue en plénière le travail du groupe ;
- le facilitateur affiche enfin en apport d'informations le calendrier budgétaire classique ;

La synthèse de la production des participants figure sur le tableau suivant :

<b>Etape</b>	<b>Acteurs</b>	<b>Période</b>
<b>Collecte d'information</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maire</li> <li>- secrétaire municipal</li> <li>- populations</li> <li>- conseillers municipaux</li> <li>- représentant de l'Etat</li> <li>- percepteur municipal</li> <li>- personnes ressources</li> </ul>	Octobre
<b>Débats d'orientation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- conseillers municipaux</li> <li>- personnes ressources</li> <li>- services techniques communaux</li> </ul>	Novembre
<b>Elaboration du projet de budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maire</li> <li>- secrétaire municipal</li> <li>- personne-ressource</li> </ul>	Décembre
<b>Vote du budget</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maire</li> <li>- conseillers municipaux</li> </ul>	Décembre
<b>Transmission</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maire</li> <li>- représentant de l'Etat</li> </ul>	Décembre
<b>Approbation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Représentant de l'Etat</li> </ul>	Décembre
<b>Exécution</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maire</li> <li>- secrétaire municipal</li> <li>- représentant de l'Etat</li> <li>- percepteur municipal</li> <li>- impôts et domaines</li> </ul>	Janvier à décembre
<b>Restitution</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- maire</li> <li>- secrétaire municipal</li> <li>- conseillers municipaux</li> </ul>	Périodiquement

A la suite de la production des participants, le calendrier budgétaire est affiché en apport d'informations puis commenté.

Apport d'informations : le calendrier budgétaire								
	Collecte d'informations	Réunion sur les débats d'orientation	Élaboration du projet de budget	Vote du budget	Transmission	Approbation	Exécution	Compte rendu
<b>Actions</b>	<p>Organisation de réunions de quartier pour recueillir les besoins des populations</p> <p>Revue du PIC et du PAI pour identifier les priorités retenues</p> <p>Exploitation des situations d'exécution financières de la CL</p> <p>Prise en compte des recommandations de l'Etat ayant une incidence sur le budget de la CL</p>	<p>Lecture du rapport de présentation du maire</p> <p>Discussion du rapport de présentation</p> <p>Amendement et/ou adoption</p> <p>Examen de la synthèse des informations collectées</p> <p>Identification des grandes orientations du budget de l'année à venir</p>	<p>Elaboration du projet de budget</p>	<p>Ouverture de la session budgétaire qui peut durer un mois</p> <p>Examen du projet de budget</p> <p>Vote du projet de budget</p>	<p>Envoi du budget voté et des documents annexes</p> <p>Production d'un accusé de réception</p>	<p>Contrôle de la sincérité des prévisions</p> <p>Contrôle de l'équilibre du budget</p> <p>Contrôle de la prise en compte des dépenses obligatoires et des prévisions y afférentes</p>	<p>Établissement d'ordres de recettes</p> <p>Prise en charge des recettes</p> <p>Recouvrement des recettes</p> <p>Exécution des dépenses</p>	<p>Restitution des activités menées sur l'exécution du budget aux conseillers, aux délégués de quartier et aux populations</p>
<b>Acteurs</b>	<p>Populations</p> <p>Commission des finances</p> <p>Personnes ressources</p> <p>SM</p>	<p>Maire</p> <p>Conseil municipal</p> <p>SM</p> <p>Personnes ressources</p> <p>Public</p>	<p>Maire</p> <p>SM</p> <p>Personnes ressources</p> <p>Percepteur</p>	<p>Maire</p> <p>Conseil municipal</p> <p>SM</p> <p>Représentant de l'Etat</p> <p>Percepteur</p>	<p>maire</p> <p>Représentant de l'Etat</p>	<p>Le représentant de l'Etat</p>	<p>Maire</p> <p>Percepteur</p> <p>Les délégués de quartier</p> <p>GTS</p> <p>Populations</p> <p>Les services techniques financiers et fiscaux</p>	<p>Maire</p> <p>SM</p> <p>GTS</p> <p>Commission des finances</p>
<b>Période</b>	Septembre	Octobre	Novembre	Décembre	Décembre	Janvier	Janvier à décembre	Périodiquement en cours d'année

Après l'apport d'informations et les explications qui ont suivi, la séance 4 relative aux rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans la mise en œuvre du BBG est abordée

#### 5.4- Séance 4 : Les rôles et responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources financières dans la mise en œuvre du BBG

La séance 4 est examinée en deux temps. Dans un premier temps, les participants identifient en plénière les acteurs clés intervenant dans la mobilisation des ressources financières et dans un second temps, ils identifient en travaux de groupe les rôles et responsabilités de chacun d'eux dans ce processus

### 5.4.1-Identification des acteurs clés

Les acteurs suivants ont été listés par les participants :

- le maire
- le GTS
- les délégués de quartier
- les collecteurs
- le trésor
- les impôts et domaines
- les contribuables
- la presse

Après l'identification des acteurs ci-dessus, leurs rôles et responsabilités ont été déterminés dans les tableaux ci-dessous

### 5.4.2-Rôles et responsabilités des acteurs

#### Groupe 1

Acteurs	Rôles et responsabilités
Le maire	<ul style="list-style-type: none"><li>- ordonne les dépenses</li><li>- établit les ordres de recettes</li><li>- administre les affaires de la CL</li></ul>
GTS	<ul style="list-style-type: none"><li>- aide le maire dans la mobilisation des ressources</li><li>- participe à la sensibilisation des populations aux paiements des impôts locaux</li><li>- aide le maire dans la recherche de financement</li></ul>

#### Groupe 2

Acteurs	Rôles et responsabilités
Les collecteurs	<ul style="list-style-type: none"><li>- collectent journalière ment et/ou mensuellement les recettes de la CL et les reversent au trésor</li></ul>

#### Groupe 3

Acteurs	Rôles et responsabilités
Le représentant de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"><li>- approuve le budget</li></ul>
Le trésor	<ul style="list-style-type: none"><li>- garde les fonds et valeurs</li></ul>

#### Groupe 4

Acteurs	Rôles et responsabilités
Impôts et domaines	<ul style="list-style-type: none"><li>- détiennent le barème des impôts</li><li>- élaboration de plan de lotissement</li></ul>
Les contribuables	<ul style="list-style-type: none"><li>- paient les impôts</li></ul>

#### Groupe 5

Acteurs	Rôles et responsabilités
Presse	<ul style="list-style-type: none"><li>- paie les impôts et taxes</li><li>- sensibilise les contribuables pour le paiement des impôts et taxes</li></ul>

Suite à la production des groupes l'apport d'informations suivant est fait :

<b>Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans la CL</b>	
Acteurs	Rôles et Responsabilités
<b>Maire</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- tenue de la comptabilité administrative</li><li>- impulsion du recensement des objets taxables</li><li>- établissement des états de montants</li><li>- établissement des ordres de recettes et envoi au trésor par bordereau</li><li>- demande de recrutement de collecteurs auprès du percepteur</li><li>- commande de tickets de perception</li><li>- collaboration avec les services financiers et fiscaux dans la mobilisation des ressources financières</li><li>- élabore le projet de budget</li><li>- établit les mandats de paiement</li><li>- suit l'exécution du budget</li><li>- présente le compte administratif</li></ul>
<b>Le représentant de l'Etat</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- impulse le recensement administratif</li><li>- Aide le maire dans la sensibilisation des populations pour le paiement du minimum fiscal</li></ul>
<b>Les délégués de quartier</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- aident le sous-préfet dans le recensement administratif</li><li>- délivrent les certificats de domicile</li><li>- Recouvrent le minimum fiscal et le reversent au trésor</li></ul>
<b>Percepteur</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- réception des ordres de recettes</li><li>- vérifications des ordres de recettes</li><li>- prise en charge des ordres de recettes</li><li>- recouvrement des recettes</li></ul>

<b>Rôles et Responsabilités des acteurs dans la mobilisation des ressources dans la CL</b>	
<b>Acteurs</b>	<b>Rôles et Responsabilités</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- établissement des états financiers de la CL</li> <li>- tenue de la comptabilité des deniers</li> <li>- conservation des valeurs et fonds</li> </ul>
<b>GTS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- appui le maire dans l'élaboration du plan d'action de mobilisation des ressources</li> <li>- suivi du plan d'action</li> <li>- appui et conseil au regard de l'exécution du plan d'action</li> </ul>
<b>Le service des impôts et domaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recensement et enrôlement des contribuables</li> <li>- établissement du montant de l'impôt dû par catégorie</li> <li>- envoi des rôles au trésor</li> </ul>
<b>La presse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- paie les impôts et taxes</li> <li>- sensibilise sur le civisme fiscal</li> <li>- relaie les restitutions de l'exécution du budget, entre autres</li> </ul>

## **Jour 2 : mardi 26 mars 2013**

La séquence 2 est précédée du rappel des points saillants du jour 1 qui ont porté sur la définition du budget classique et la présentation du cadre budgétaire, les principes budgétaires et les étapes du processus budgétaire classique entre autres. Sur toutes les questions soulevées, des réponses ont été apportées et des clarifications données

### **6. Deuxième séquence : Introduction au budget participatif**

Cette séquence comprend cinq séances portant sur la définition du BP, son historique, ses étapes d'élaboration, ses principes et la comparaison BP/BC.

#### **6.1-Deuxième séquence : Introduction au budget participatif**

##### **6.1.1-Séance 1 : Définition du budget participatif**

La définition du BP est abordé en plénière. Pour les participants, le BP « c'est le budget de concertation avec les populations sur leurs besoins que la CL doit prendre en compte. »

L'apport d'informations suivant vient consolider la compréhension des participants.

#### **Le budget participatif est :**

- un processus de planification, de mise en œuvre et de suivi qui met les citoyens au centre des décisions à prendre.

- un processus de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population peut discuter et décider du budget et des politiques publiques.
- un mécanisme (ou un processus) par lequel les populations décident de l'affectation de toutes ou partie des ressources publiques disponibles, ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

L'apport d'informations est suivi de l'historique en plénière.

## **6.2-Séance 2 : Historique**

Sous ce registre, les participants ont rappelé que le BP est appliqué dans les CR de Fissel et de Ndiagianio depuis 2003 par l'institut d'étude pour l'environnement et le développement (IED) et dans la commune de Rufisque-Est plus récemment.

Après ce rappel, l'apport d'informations suivant est fait :

Le Budget Participatif a été mis en pratique pour la première fois en 1989 dans quelques villes brésiliennes, notamment à Porto Allègre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul qui compte une population de 1,5 millions d'habitants. La promotion du budget participatif dans les autres villes brésiliennes s'est poursuivie grâce à la détermination des associations de quartier qui voulaient à tout prix s'impliquer dans le débat public pour une participation plus active aux décisions relatives aux projets publics.

Dans les 72 questions les plus courantes sur le Budget Participatif, éditées par ONU Habitat, trois grandes phases d'expansion y sont définies :

- La première (1989-1997) a été caractérisée par des expérimentations dans un nombre limité de villes.
  - La deuxième (1997-2000) a été marquée par la consolidation au Brésil. Pendant cette phase, plus de 130 villes ont adopté le budget participatif.
  - La troisième phase (à partir de 2000) a été celle de l'expansion au-delà des frontières brésiliennes.
- A ce jour, l'outil est mis en œuvre dans plusieurs villes à travers le monde

A la suite de 'historique, les différentes étapes du processus sont abordées en séance 3

## **6.3- Séance 3 : Etapes du processus budgétaire participatif**

Les étapes du BP sont abordées en travaux de groupe selon la démarche suivante :

- les différentes étapes du processus budgétaire classique sont inscrites une à une sur des fiches
- les participants se servent de ces étapes et déclinent celles du budget participatif dans l'ordre d'élaboration
- les participants choisissent un rapporteur qui restitue en plénière le travail du groupe
- le facilitateur commente le calendrier budgétaire distribué aux participants et affiche enfin en apport d'informations :

L'exercice a montré chez les participants que les étapes du BC sont enveloppées dans celles du BP où la participation des populations dans tout le processus est systématique. Presque chaque étape du budget classique est précédée dans le budget participatif soit d'une concertation avec les populations pour recueillir leurs besoins ou d'une réflexion inclusive pour dégager des actions participatives à entreprendre. Par exemple, la collecte d'informations dans le BC est précédée dans le BP d'une mise en route où le conseil exprime sa volonté politique.



Afin de mieux fixer la compréhension des participants l'apport d'informations suivant est fait :

### **Apport d'informations**

Le budget participatif suit une approche systémique et articule son intervention autour de sept étapes clés :

**Mise en route du processus :** Cette étape constitue le point d'entrée de l'exercice et doit permettre à la collectivité locale à travers ses autorités qui sont les dépositaires de la légitimité d'affirmer leur volonté politique pour un tel exercice, tout en respectant les conditions, les lois et les règlements de la décentralisation. Cette volonté politique devra être matérialisée par une délibération du conseil municipal ou rural engageant ledit conseil dans le budget participatif. A l'issue de l'affirmation de la volonté politique, les populations dans leurs segments divers, l'administration déconcentrée, les organisations partenaires de la société civile, le secteur privé représenté, etc. devront être sensibilisés et informés de l'initiative du BP. A l'issue de cette phase un comité de pilotage sera mis sur pied en vue d'assurer le portage local de l'exercice.

#### **Etape 1 : la préparation**

La préparation est une étape qui permet de susciter l'adhésion des acteurs locaux au processus par le biais de l'information et de la sensibilisation. La circulation de l'information est stratégique dans le processus du BP et permet d'assurer une compréhension commune par les acteurs locaux, condition sine qua non d'une mobilisation sociale. La sensibilisation, quant à elle, peut s'effectuer de différentes formes ; entre autres, on peut citer la communication directe entre les élus et les acteurs clés, la formation de groupes d'animateurs qui auront pour tâche de s'approprier l'approche et de l'expliquer aux populations.

**États des lieux** (pareille à l'étape de la collecte des informations). Cette deuxième étape permet de faire une analyse situationnelle de la collectivité locale.

#### **Etape 2 : les fora de quartier ou de village**

Cette étape permet de préparer la participation des populations à l'identification des problèmes ainsi que des besoins prioritaires et de proposer des solutions. Durant cette étape, l'exécutif local (Maire ou PCR) descend dans les quartiers ou les villages pour recueillir les avis des populations et présenter en même temps la situation de la commune ou de la communauté rurale. Il rend compte des réalisations de l'exercice précédent (référence au compte administratif), présente le plan d'investissement et les règles de procédure du Budget Participatif. Les contributions des groupes généralement marginalisés (femmes, jeunes, personnes âgées, handicapés, etc.) sont sollicitées et prises en considération. A ce niveau, le processus permet également de désigner les délégués sur la base de critères définis dans le règlement intérieur.

**Définition claire et partagée des règles du jeu :** Cette troisième étape sert de contractualisation par une définition des critères de découpage territorial (zone regroupant les quartiers dans le contexte urbain ou villages dans le contexte rural) et de la définition du système de représentation et critères de désignation des délégués des zones/villages.

#### **Etape 3 : le forum des délégués**

Il s'agit de rencontres entre le délégué et sa communauté en présence de l'autorité locale. Au cours de ces réunions, les participants définissent les projets prioritaires de leur localité et décident de manière consensuelle des actions à prendre en charge par le budget de l'année en perspective. Au cours de ces fora des délégués, il est recommandé le recours à une structure d'arbitrage neutre pour faciliter le

processus et préserver l'intérêt de la collectivité locale au détriment des intérêts individuels portés par les délégués.

**Diagnostic et Priorisation :** Cette quatrième étape marque le démarrage de la phase d'analyse diagnostic et de priorisation des problèmes. Les délégués choisis, sur la base d'une bonne connaissance de la collectivité locale, procèdent à une définition des problèmes et proposition de solution. Cette étape est clôturée par la mise sur pied d'un comité du budget participatif respectant des critères de représentativité des segments essentiels de la collectivité locale.

#### **Etape 4 : le forum communautaire**

Cette étape réunit l'administration locale et les délégués en vue d'arrêter définitivement les types d'investissements prévus dans le budget en cours d'élaboration. Les discussions sont élargies à toutes les populations intéressées. C'est un moment de concertation et de communication intense qui permet de :

- partager les résultats des fora villageois avec les élus locaux ;
- présenter le budget d'investissement de l'exercice passé ainsi que les prévisions de recettes de l'année en cours ;
- analyser les propositions faites à la suite des quartiers en vue de vérifier leur conformité avec la nomenclature budgétaire telle qu'établie par l'Etat ;
- définir les critères qui devront guider le choix des zones d'implantation des actions ;
- déterminer les investissements prioritaires en fonction des ressources disponibles ;
- constituer un groupe restreint nommé « comité de suivi du BP » pour assurer le contrôle de l'exécution budgétaire. Ce comité, qui doit être le plus légitime possible, est choisi sur la base de critères qui tiennent compte du niveau d'étude et de la dimension genre.

**Création d'alliances :** Cette cinquième étape permet de définir les alliances à nouer pour assurer un portage le plus large possible du processus (Identification des alliés, analyse de leur intérêt, marketing des projets, définition des contributions à mobiliser, etc.)

#### **Etape 5 : la planification participative et les Orientations budgétaires**

Cette phase fondamentale relève de la responsabilité du Conseil (Municipal ou Rural) et du comité de suivi du Budget Participatif en relation avec les services techniques/administratifs compétents. Le plan d'investissement est établi, dévoilé aux populations et publié par la suite, de manière à faciliter le suivi des engagements. Ce travail est fait sur la base des propositions conjointement élaborées par les conseillers et les délégués de quartiers. Le comité de suivi du budget participatif commence à jouer son rôle en s'assurant que les élus respectent les préoccupations populaires. Durant cette étape des difficultés d'arbitrage peuvent se poser, d'où la nécessité de renforcer les dynamiques relationnelles entre les acteurs avant d'y arriver car des conflits d'intérêts politiques et personnels peuvent surgir à tout moment pour bloquer ce processus de planification participative.

**Mise en œuvre de BP :** Le budget, ayant suivi cette approche participative pour son élaboration, est examiné et voté par le conseil (municipal ou rural) sur la base des orientations essentielles arrêtées au cours du processus participatif. Suite à ce vote, il est transmis à l'autorité administrative (le Représentant de l'Etat) pour approbation. Au cours de l'étape de mise en œuvre, diverses études techniques sont initiées sur les projets ayant été identifiés.

#### **Etape 6 : Examen, Vote/Adoption, Approbation et Exécution**

Durant cette étape, la matrice budgétaire déjà définie est arrêtée puis validée par les conseillers avant d'être soumise à l'approbation du Représentant de l'Etat.

Après l'approbation, l'exécution se fait, essentiellement, entre l'Ordonnateur du budget et le Comptable Public. Dans la bonne pratique du budget participatif, l'exécution s'accompagne de comptes rendus réguliers.

**Suivi évaluation :** Il s'agit, dans cette dernière étape du cycle qui suit une approche systémique, de mesurer l'avancement des activités par rapport à la planification et de faire des ajustements nécessaires.

**Etape 7 : Suivi et Evaluation de l'exécution**

*Cette étape consacre le rôle important du comité de suivi. Celui-ci contrôle l'exécution du budget et participe à l'évaluation du processus. Ainsi, les règles de procédures du Budget Participatif sont évaluées et amendées en tenant compte aussi bien des attentes des populations que des possibilités financières de la CL.*

A la suite des étapes d'élaboration du BP ses principes sont abordés en plénière les principes du BP.

**6.4-Séance 4 : Principes du budget participatif en relation avec le BBG**

Selon les participants les principes du BP sont :

- la transparence
- l'équité
- l'intégrité/l'honnêteté
- la solidarité
- l'efficacité
- l'efficience
- la redevabilité ou l'obligation de rendre compte
- l'inclusion

L'apport d'informations suivant permet de consolider les acquisitions des participants

Les principes se présentent ainsi qu'il suit :

i) **Le principe de transparence** qui permet un meilleur partage de l'information sur la gestion des affaires locales, les investissements publics au niveau des quartiers, des villages et des villes à travers des espaces d'échange comme les fora et ateliers de comptes rendus budgétaires.

ii) **Le principe de l'efficacité** qui garantit une meilleure utilisation des fonds publics. pour la satisfaction des besoins des populations.

iii) **Le principe de l'inclusion** qui recherche l'amélioration des conditions des groupes marginalisés et des populations vulnérables. Ainsi, les préoccupations des quartiers ou villages pauvres, celles des groupements féminins, des associations de jeunes, des émigrés, etc. sont prises en compte dans la répartition des ressources publiques et la satisfaction de la demande sociale.

iv) **Le principe de solidarité** qui permet d'orienter les ressources vers les populations les plus défavorisées. Il permet aussi de passer de l'intérêt individuel exprimé à la priorité collectivement identifiée au sein de la communauté dans son ensemble.

v) **Le principe de participation** qui favorise la participation des différentes catégories d'acteurs au processus décisionnel et aux différentes étapes de planification, de mise en œuvre et de contrôle des programmes et projets de la collectivité locale.

vi) **Le principe de transversalité** qui permet l'articulation entre les différents niveaux de gestion : échelle quartier, village, ville, région et pays. Il cherche ainsi à satisfaire les besoins de chaque niveau pour garantir une vision globale et concertée du développement.

## 6.5-Séance 5 : Budget classique/budget participatif forces et faiblesses en relation avec la mise en œuvre du BBG

La séance 5 est abordée en travaux de groupe par le renseignement par les participants de la grille ci-après :

### Groupe 1

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Existence de règles et de procédures (prérogatives du maire et du conseil municipal)	Participation populaire restreinte dans le processus d'élaboration Prééminence de l'ordonnateur  Manque de transparence  Peu efficace dans la mobilisation des ressources Les priorités ne sont pas toujours définies en fonction des besoins des populations	Participation populaire forte sur l'ensemble du processus Concertation avec les parties prenantes avant de décider  Adhésion des populations  Transparence  Efficacité et efficience  Prise en compte des priorités des populations	Manque de formation et d'informations des populations sur leurs rôles et responsabilité dans le BP	BP complète le BC en palliant ses insuffisances : meilleure allocation des ressources, rapports de confiance entre la CL et les populations

### Groupe 2

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Existence d'un processus d'élaboration	Divergences possibles entre percepteur et ordonnateur  Vote du compte administratif souvent effectué avec retard  Prévisions pas souvent sincères	Concertation avant toute  Existence d'éthique et de valeurs dans l'exécution  Efficacité dans la mobilisation des ressources financières  Prise en compte des priorités des populations  Visibilité des actions de la CL	Pas encore compris par certains acteurs	Approche du BP pertinente  Engagement plus large des populations

### Groupe 3

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Plus rapide à élaborer	Manque de transparence	Implication des populations	Processus lent	Vu les principes du BP, son application dans les CL améliorerait beaucoup la gestion des affaires locales
Prééminence du pouvoir des élus	Faible implication des populations	Transparence		
	Absence de comité de suivi	Efficacité et efficacité Solidarité Participation, inclusion et transversalité Existence de comité de suivi		

### Groupe 4

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Processus d'élaboration pas contraignant et relativement rapide	Prévisions souvent pas sincères Faible contrôle citoyen	Association de toutes les parties prenantes Transparence avec plus de sincérité Meilleure efficacité dans la mobilisation des ressources financières Exigence de rendre compte	Processus lent et coûteux coûteux en temps et en argent - trop dépendant du leadership de l'ordonnateur	Le BP convient mieux aux règles de bonne gouvernance que le BC qui facilite des dérives dans l'exécution du budget

### Groupe 5

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Processus plus léger Responsabilité plus engagée du conseil municipal	faible participation des populations plus conflictuel dans l'exécution et moins transparent créé des	Prise de décision de la base au sommet Faible risque de conflit et plus de transparence Solidarité et présence	Processus plus lourd	Le BP donne plus de satisfaction dans la prise en charges des besoins des populations

	déséquilibres dans la prise en charge des populations	fréquente du maire auprès des populations		
--	---	---	--	--

### Groupe 6

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Prééminence des élus	faible participation des populations	Participation des populations	Processus plus lourd	Le BP donne plus de satisfaction dans la prise en charges des besoins des populations
Exécution peu contraignante pour l'ordonnateur	manque de maîtrise des procédures	Prise en charges des besoins des populations		
Collaboration entre le représentant de l'Etat et l'ordonnateur		Faible risque de conflit et plus de transparence		
		Solidarité et présence fréquente du maire auprès des populations		

Après les travaux de groupe, la synthèse suivante est exposée aux participants

Budget classique		Budget participatif		Enseignements tirés
Forces	Faiblesses	Forces	Faiblesses	
Il a des principes et des procédures	Il est technique, donc peu accessible	Le BP est toléré	Le processus est coûteux	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la mise en œuvre du processus est tributaire de l'existence de partenaires</li> <li>- le BP est plus coûteux que le budget classique, mais il est plus rentable</li> <li>- l'adhésion des parties prenantes implique une meilleure mobilisation des ressources financières</li> <li>- le BP entraîne une meilleure implication des populations dans la gestion des affaires publiques</li> <li>- il implique une meilleure prise en compte des besoins</li> </ul>
Il est pratique	peu performant dans la mobilisation des ressources financières	il est démocratique	il est trop dépendant du leadership de l'autorité locale	
Le budget classique est légal et normé	il ya une faible implication des populations dans le processus d'élaboration	il organise la démocratie dans son élaboration (identification de délégués, organisation de fora, mise en place de comités de suivi)	le processus du BP n'est pas encore légalisé	
Il est maniable	la restitution de son exécution est plus destinée aux conseillers qu'à la population	le BP met l'accent sur les investissements		
Il assure la traçabilité des opérations financières de la CL		il assure une visibilité des actions de la CL		
Il est le reflet de la politique économique et fiscale de la CL		il suscite l'adhésion des		

		populations		des populations en matière d'investissement et une plus grande transparence dans la gestion des affaires locales - le BC et le BP ont le même objectif à savoir la responsabilisation des populations dans la gestion des affaires publiques mais leurs méthodes sont différentes : BC du sommet vers la base et BP de la base vers le sommet
--	--	-------------	--	--

La présentation du tableau de synthèse a mis fin aux travaux de la journée

### **Jour 3 : mercredi 27 mars 2013**

La séquence 3 est précédée du rappel des points saillants du jour 2. Sur toutes les questions soulevées, des réponses ont été apportées et des clarifications données

#### **7. Séquence 3 : Assistance technique**

##### **7.1-Présentation du contexte, des objectifs et des résultats attendus**

###### **7.1.1-Présentation du contexte**

Cette séance est présentée en plénière en demandant à un des participants de lire le texte sur la mission, puis à un autre celui sur les objectifs et à un troisième celui portant sur les résultats attendus et à chacun de traduire en Wolf son texte.

La mission d'assistance technique dans le cadre du BP vise le renforcement des capacités des élus et acteurs locaux pour un meilleur exercice de leurs rôles et responsabilités. Sa mise en œuvre obéit au respect des principes dudit budget. Aussi, elle vise une participation citoyenne accrue, la démocratie et la bonne gouvernance.

###### **7.1.2-Objectif de l'assistance technique**

L'objectif de l'assistance technique est de fournir aux acteurs de façon pragmatique, des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents susceptibles de les rendre plus opérationnels

###### **7.1.3-Résultats attendus**

Les acteurs sont plus opérationnels avec des apports de connaissances et des supports didactiques pertinents

Après la lecture et la traduction des textes, le facilitateur est intervenu pour expliquer les raisons pour lesquelles, le partenaire a mis en œuvre une AT dans les CL où il intervient. Parmi ces raisons dira-t-il, figure en bonne place le souci de rendre les acteurs de la gouvernance locale plus opérationnels et plus respectueux des critères du BBG.

#### **8. Séquence 4 : Rappel des critères du BBG**

Les participants ont rappelé les critères du BBG en les citant. Selon eux les critères du BBG sont :

- la pertinence
- l'efficacité et l'efficience
- la transparence
- l'équité
- la solidarité
- impartialité
- la participation
- la sincérité
- l'humilité

Après la production des participants, l'apport d'informations suivant est fait :

<b>Apports d'informations sur les critères du BBG</b>
Les critères du BBG sont :  <ol style="list-style-type: none"><li>1. efficacité/efficience</li><li>2. Etat de droit</li><li>3. redevabilité</li><li>4. participation</li><li>5. équité</li></ol>

Le rappel des critères du BBG a été l'occasion de revenir sur les différents scores obtenus par la commune d'arrondissement lors du BBG pour chaque critère. Ainsi, les différents scores se présentent comme suit :

1. efficacité/efficience : 39/100
2. Etat de droit : 35/100
3. redevabilité : 54/100
4. participation : 39/100
5. équité : 31/100

#### **IBG : 39/100**

Ce rappel a suscité beaucoup de commentaires chez les participants. Pour les rassurer, le représentant du partenaire a fait remarquer que ces scores constituent une situation de référence qui doit évoluer avec la mise en œuvre des activités convenues dont notamment la formation sur le BP. Aussi, il les a invité à faire sien les critères du BBG.

Après ce rappel, la séquence cinq a été abordée.



## 9. Séquence 5 : Elaboration d'une stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans une collectivité

### 9.1-Etat des lieux de la CL en relation avec le BBG

L'état des lieux du plan d'action de la CL issu du BBG est fait en plénière en renseignant le tableau ci-après :

Etat des lieux du plan d'action issu du BBG			
Actions programmées	Actions menées	Difficultés	Solutions
Lutte contre les inondations dans la commune d'arrondissement	Formations sur le code de l'hygiène et sur le code de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les investissements nécessaires sont lourds et dépassent les capacités de la commune</li> <li>- le partenaire stratégique n'investit pas dans ce domaine</li> </ul>	Faire une requête de financement afin d'étudier le problème et de lui trouver des solutions durables

#### 9.1.2- Enseignements tirés du Diagnostic

L'enseignement tiré suite à l'état des lieux est :

Faire une requête de financement afin d'étudier le problème des inondations et de lui trouver des solutions durables

#### Recommandation

Suivre systématiquement les activités à l'aide d'un outil pour éviter les errements

L'outil peut se présenter comme suit :

Fiche de suivi					
Date	Action prévue	Réalisations	Résultats/décisions	Difficultés	Observations

#### 9.1.3-identification des actions à entreprendre pour une stratégie de mise en œuvre du BP dans la CR

L'identification des actions est faite à l'aide de la question focale suivante que les participants ont traitée en travaux de groupe selon la démarche qui suit :

Question focale
Quelles sont les actions concrètes, réalistes et réalisables que vous pouvez entreprendre d'ici trois mois pour assurer la mise en œuvre du BP dans votre CL ?

## Démarche

- réfléchir individuellement
- échanger vos idées au sein du groupe
- choisir trois actions consensuelles
- inscrire chaque action sur une fiche
- choisir un rapporteur

La production des groupes a donné les actions suivantes :

- réunir les conseils de quartier
- organiser une rencontre entre le conseil municipal et les conseils de quartier
- réunir les délégués et les membres des conseils de quartier pour plus d'informations
- inciter le maire à convoquer un conseil municipal sur l'importance du BP
- provoquer des rencontres de mise à niveau sur le BP
- tenir des conférences communautaires sur le BP
- restituer publiquement le budget voté par le conseil municipal
- convoquer le conseil pour la restitution de la formation reçue
- tenir des réunions d'informations avec les comités de quartier

Le jour 3 s'est terminé après l'identification des actions

### Jour 4 : jeudi 28 mars 2013

En plénière, le facilitateur demande aux rapporteurs des différents groupes de lui remettre les actions identifiées qu'il affiche au fur et à mesure

Puis, avec eux, il procède à l'organisation de grappes autour de mots clés

Ensuite et toujours avec les participants, il reformule les actions consensuelles issues des grappes

L'exercice a donné les actions consensuelles suivantes :

1. sensibiliser le conseil municipal sur l'importance du BP
2. faire des rencontres de mise à niveau sur le BP avec les conseils de quartier et les autorités
3. recueillir par ordre de priorité les besoins des populations
4. procéder au zonage de la CL
5. mettre en place un comité de suivi
6. restituer publiquement le budget voté par le conseil municipal

Les actions ci-dessus sont planifiées dans le tableau suivant :

<b>Stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans la CR de Thiénaba</b>			
<b>Actions</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Responsables</b>	<b>Période</b>
1. sensibiliser le conseil municipal sur l'importance du BP	<ul style="list-style-type: none"><li>- membre du GTS</li><li>- PGP/USAID</li><li>- Les élus formés sur le BP</li></ul>	Président du GTS	avril 2013
2. faire des rencontres de mise à niveau sur	<ul style="list-style-type: none"><li>- le conseil municipal</li><li>- GTS</li><li>- les délégués de quartier</li></ul>	Le maire	Mai 2013

<b>Stratégie de mise en œuvre du budget participatif dans la CR de Thiénaba</b>			
<b>Actions</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Responsables</b>	<b>Période</b>
le BP avec les conseils de quartier et les autorités			
3. recueillir par ordre de priorité les besoins des populations	- commission des finances - membre GTS	Maire	A partir de juin 2013
4. procéder au zonage de la CL	- conseillers municipaux - conseil de quartier - OCB - Relais de santé - GTS	Maire	Juillet 2013
5. mettre en place un comité de suivi	- GTS - le maire - services financiers de la CL	Maire	Août 2013
6. restituer publiquement le budget voté par le conseil municipal	- le maire - les délégués de quartier - les populations - la presse	Maire	Avril 2013

### **9. Sixième séquence : Elaboration du BP**

L'élaboration est abordée en travaux de groupe sur la base de l'exercice en annexe.

1. à la question n°1 : les conseillers présents peuvent-ils voter le budget lors de cette séance ?

Les six groupes ont répondu non parce que le quorum qui est de 26 conseillers sur 50 n'est pas atteint

2. à la question n°2 : quelles sont les failles ou manquements constatés dans le processus du budget ?

Les groupes ont répondu :

- l'absence de débat d'orientation
  - la non-prise en compte des priorités contenues dans les documents de planification
3. à la question n° 3 : Comment rendre plus participatif le processus budgétaire de commune de Ndioufène ?

Les groupes ont répondu : il faut respecter les différentes étapes du processus budgétaire

4. élaboration du budget de la commune de Ndioufène

<b>Budget de la commune Ndioufène gestion 2013</b>					
<b>Compte</b>	<b>Rubriques</b>	<b>Recettes</b>	<b>Compte</b>	<b>Rubrique</b>	<b>Dépenses</b>
	<b>Fonctionnement</b>				
	Minimum fiscal	4 000 000		Salaires et charges sociales	28 000 000
	Taxe sur les véhicules automobiles	13 000 000		Imprimés et registres	7 000 000
	Impôt sur le foncier bâti	22 000 000		Carburant	23 000 000
	CGU	50 000 000			
	Droits de place sur les marchés	17 000 000			
	Taxe sur l'électricité consommée	9 000 000			
	<b>Total recettes fonctionnement</b>	<b>115 000 000</b>		<b>Total dépenses de fonctionnement</b>	<b>58 000 000</b>
	<b>investissement</b>			<b>Investissement</b>	
	Fonds de concours : 16 000 000			Construction de salles de classe	30 000 000
				Construction de cantines	43 000 000
	<b>Total recettes d'investissement</b>	<b>16 000 000</b>		<b>Total dépenses d'investissement</b>	<b>73 000 000</b>
	<b>Total général recettes</b>	<b>131 000 000</b>		<b>Total général dépenses</b>	<b>131 000 000</b>

### **Conclusion de l'exercice**

Le budget de la commune de Ndioufène n'est pas équilibré, ni entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement, encore moins entre les recettes d'investissement et les dépenses d'investissement. Seules les recettes globales et les dépenses globales sont équilibrées. Ceci fait qu'il ne peut être voté en l'état car il doit respecter les équilibres réel et comptable du budget pour pouvoir être présenté au conseil.

### **Jour 5**

#### **Forum de restitution public**

#### **Le forum de restitution a porté sur la restitution du budget de la CATN pour la gestion 2013**

La restitution est faite en plénière en passant en revue le budget, en le commentant et en répondant aux questions posées par les participants.

D'instances discussions ont eu lieu portant notamment sur le non recouvrement du minimum fiscal même pas prévu dans le budget ainsi que d'immenses possibilités laissées en rade dans les prévisions

budgétaires. Par exemple des impôts locaux comme le foncier bâti et non bâti, des taxes municipales comme les permis de stationnement, etc. Aussi, la présentation du budget a révélé une accumulation de dettes contractées par la commune depuis de 2009 et reconduite chaque année sans être payées. Les participants ont recommandé vivement au maire de les payer.

Les échanges ont permis également de clarifier beaucoup de choses, notamment la responsabilité des différents acteurs dans le recouvrement des recettes prévues dans le budget.

Après la présentation du budget, une nouvelle conscience est née chez les participants. Ils l'ont exprimé en s'engageant de participer activement à son exécution et à la mise en œuvre du plan d'action élaboré pendant l'atelier.

A la fin des discussions sur la restitution du budget de la CR gestion 2013, la clôture de l'atelier est intervenue sous la présidence de l'adjoint au maire vers 14h.

### **Clôture**

Sous la présidence du 1<sup>er</sup> adjoint au maire, la cérémonie de clôture est intervenue à 14h avec comme orateurs, un représentant des participants, le représentant du partenaire et enfin le 1<sup>er</sup> adjoint au maire.

Prenant la parole, les représentants de participants s'est félicité du contenu du module, en soulignant qu'il correspond parfaitement à leurs préoccupations. Aussi, il a félicité le facilitateur pour sa prestation ainsi que l'ensemble des participants pour leur contribution active dans les travaux de l'atelier. Tout ceci dans un discours bien écrit et remis à Djibril Diagne pour incorporation dans le rapport

A la suite du représentant des participants, le représentant du partenaire en la personne de Djibril Diagne, a rappelé le lien de la présente activité avec celles précédentes notamment, l'atelier sur le BBG et celui de l'assistance technique au GTS. Il a félicité tous les acteurs chacun en ce qui le concerne et les a invité au respect des critères du BBG.

L'adjoint au maire dans son propos, a remercié tout le monde : le partenaire pour l'engagement sans faille à aider la collectivité à améliorer son indice de bonne gouvernance, les participants pour leur assiduité pendant la durée de l'atelier et le facilitateur pour sa bonne prestation.. A la suite de ces propos, il a déclaré l'atelier de formation des élus et acteurs locaux et assistance technique de la CR de Thiénéba, clos.

### **Conclusion**

L'atelier s'est globalement bien déroulé. Qu'il s'agisse du matériel didactique, des échanges entre participants et de la salle de travail. Sous tous ces aspects, les conditions étaient réunies pour bien travailler.

En effet, l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre du BP dans la CL, ainsi que la mise à jour du plan d'action issu du BBG, ont suscité beaucoup d'espoir chez les participants. Ainsi, l'appui et l'accompagnement du PGP pour la réalisation de ces activités ainsi que la dotation du GTS de moyens de travail, sont plus que nécessaires, si l'on veut améliorer considérablement l'indice du BBG.



## **ANNEXE**

- évaluation de l'atelier
- exercice
- liste des participants
- budget de la CL pour la gestion 2013

## Annexe 1 : évaluation de l'atelier

Items	Moyennement satisfait			Assez satisfaite			Très satisfait		
	Score	Effectif	Pourcentage	Score	Effectif	Pourcentage	Score	Effectif	pourcentage
Qualité des méthodes et approches utilisées pour l'atteinte des objectifs				9	28	31	19	28	69
Clarté et lisibilité des supports				7	29	24	22	29	76
Qualité des échanges entre participants	1	29	3	8	29	28	20	29	69
Niveau d'énergie et d'enthousiasme du facilitateur				4	29	14	25	29	86
Organisation de la salle de travail	7	28	25	17	28	61	4	28	14
Qualité des pauses-cafés				6	29	21	23	29	79

### Conclusion de l'évaluation

Pour les différents items utilisés, la note est comprise entre assez satisfait et très satisfait avec des scores très élevés pour les méthodes et approches utilisées et le niveau d'énergie du facilitateur.

On note néanmoins, un moyennement satisfait sur vingt-huit pour l'item qualité des échanges et sept sur vingt-neuf pour l'organisation de la salle.

Ceci montre que la session de formation sur le BP est bien appréciée des participants. Ils trouvent la durée de la formation normale. Les thèmes qui les ont le plus intéressés sont le BP, son historique et son processus d'élaboration. Aussi, ils ont souhaité avoir des attestations et une fréquence plus grande des sessions de formation



## **Annexe 2 : exercice sur le budget**

La commune de Ndioufiène comprenant 50 conseillers décide pour l'année de 2012 d'élaborer son budget dont les prévisions de recettes et de dépenses s'établissent ainsi qu'il suit :

### **Recettes**

Minimum fiscal : 4 000 000

Taxe sur les véhicules automobiles : 13 000 000

Impôt sur le foncier bâti : 22 000 000

CGU : 50 000 000

Droits de place sur les marchés :

17 000 000

Taxe sur l'électricité consommée : 9 000 000

Fonds de concours : 16 000 000

### **Dépenses**

Salaires et charges sociales : 28 000 000

Imprimés et registres : 7 000 000

Carburant : 23 000 000

Construction de salles de classe : 30 000 000

Construction de cantines : 43 000 000

Le vote du budget a eu lieu le 25 Février 2012 avec seulement la participation de 20 conseillers. Lors du vote certains conseillers ont reproché à Monsieur le Maire la non-tenu d'une réunion sur les débats d'orientation budgétaire ainsi que la non-prise en compte des priorités contenues dans le plan d'investissement communal (PIC) de l'année en cours.

1. Les conseillers présents peuvent-ils voter le budget lors de cette séance ?
2. Quelles sont les failles ou manquements constatés dans le processus du budget ?
3. Comment rendre plus participatif le processus budgétaire de commune de Ndioufiène ?
4. Elaborer le budget de la commune de Ndioufiène



## Annexe 3 Recettes de fonctionnement

<b>RECETTES - SECTION FONCTIONNEMENT</b>			
<b>Nomenclature budgétaire</b>	<b>Dotation 2012</b>	<b>Prévisions 2013</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Service 70 - Produit de l'exploitation</b>			
7020 - Taxe sur les Ordures Ménagères	0	0	0
7094 - produit de l'exp. des actes adm. d'état civil	4 000 000	4 000 000	4 000 000
7095 - légalisation	500 000	500 000	500 000
<b>Total du service 70</b>	<b>4 500 000</b>	<b>4 500 000</b>	<b>4 500 000</b>
<b>Service 71 - Produits domaniaux</b>			
7103 - produit de la loc. des échoppes et cantines	5 382 517	5 000 000	5 000 000
7110 - produit des droits de place	14 000 000	16 000 000	16 000 000
7114 - prod. des permis de stat. sur la voie pub.	16 000 000	18 000 000	18 000 000
7118 - droit d'occupation du domaine public	15 000 000	11 000 000	11 000 000
<b>Total du service 71</b>	<b>50 382 517</b>	<b>50 000 000</b>	<b>50 000 000</b>
<b>Service 72 - Impôts locaux</b>			
726 - Contribution globale unique (CGU)	31 000 000	20 000 000	20 000 000
7290 - Taxe sur les véhicules	0	0	0
<b>Total du service 72</b>	<b>31 000 000</b>	<b>20 000 000</b>	<b>20 000 000</b>
<b>Service 73 - Taxes municipales</b>			
7310 - taxe sur les spectacles	500 000	500 000	500 000
7311 - taxe sur les établissements de nuit	2 000 000	2 000 000	2 000 000
7312 - taxes sur les appareils automatiques	500 000	500 000	500 000
7314 - taxe sur l'électricité consommée	42 000 000	35 000 000	35 000 000
7315 - taxe sur l'eau	5 000 000	5 000 000	5 000 000
7317 - taxe sur les distributeurs de carburant	1 500 000	1 500 000	1 500 000
<b>Total du service 73</b>	<b>51 500 000</b>	<b>44 500 000</b>	<b>44 500 000</b>
<b>Service 74 - Produits divers</b>			
,743 - prod, des amendes cor ou de simple police	16 000 000	10 390 096	10 390 096
749 - recettes éventuelles ou imprévues	14 000 000	3 327 228	3 327 228
<b>Total du service 74</b>	<b>30 000 000</b>	<b>13 717 324</b>	<b>13 717 324</b>
<b>Service 75 - Dotation de fonctionnement</b>			
754 - fonds de péréquation intercommmune	51 000 000	54 000 000	54 000 000
755 - fonds de dotation	6 000 000	6 000 000	6 000 000
105 - fonds de concours			
121 - excédent de fonctionnement	696 250	12 327 501	12 327 501
<b>Total du service 75</b>	<b>57 696 250</b>	<b>72 327 501</b>	<b>72 327 501</b>
<b>TOTAL DES REC. DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>225 078 767</b>	<b>205 044 825</b>	<b>205 044 825</b>

## Annexe 4 : Recettes d'investissement

<b>RECETTES - SECTION INVESTISSEMENT</b>			
	Dotation 2012	Prévision 2013	Total 2013
Nomenclature	Report de crédits	Crédits de l'année	Total
1051 - Fonds de concours de l'Etat			
115 - Excédent de fonctionnement capitalisé		46 938 825	46 938 825
123 Résultats d'investissement reporté		57 000 000	57 000 000
<b>TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMET</b>		<b>103 938 825</b>	<b>103 938 825</b>
<b>TOTAL DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>205 044 825</b>	<b>205 044 825</b>
<b>TOTAL GENERAL DES RECETTES</b>		<b>308 983 650</b>	<b>308 983 650</b>

## Dépense de fonctionnement

<b>DEPENSES - SECTION DE FONCTIONNEMENT</b>				
Nomenclature		Dép. engag.non mandatées	Prévision 2013	Total 2013
<b>Service 210 - Contingences et participation</b>				
6460 - Participation aux service de lutte contre les incendies			1 000 000	1 000 000
6469 - Participations diverse			15 500 000	15 500 000
<b>Total du service 210</b>			<b>16 500 000</b>	<b>16 500 000</b>
<b>Service 313 - Cabinet du Maire</b>				
6130 - carburant			12 000 000	12 000 000
616 - fournitures de bureau			3 670 120	3 670 120
63310 - Imprimés et registres			4 000 000	4 000 000
633700 - acquisition de mobilier de bureau			1 500 000	1 500 000
633701 - Acquisition de machines et appareils de bureaux			1 729 880	1 729 880
64510 - secours aux indigents			7 000 000	7 000 000
6470 Indemnités de représentation du Maire			6 000 000	6 000 000
6471 - indem de représentation. Adjoints au Maire			4 200 000	4 200 000
<b>Total du service 313</b>			<b>40 100 000</b>	<b>40 100 000</b>
<b>Service 321 - Secrétariat et bureaux</b>				
616 - fourniture de bureau			2 000 000	2 000 000
63311 - abonnements dans les journaux			400 000	400 000
65300 - Indemnité de sujétion			600 000	600 000
65302 - Indemnités de logement			600 000	600 000
6490 - Dépenses diverse			2 018 764	2 018 764
<b>Total du service 321</b>			<b>5 618 764</b>	<b>5 618 764</b>
<b>Service 331 - Recette Municipale</b>				
6130 - carburant			2 000 000	2 000 000
<b>Total du service 331</b>			<b>2 000 000</b>	<b>2 000 000</b>

<b>Service 341 - Service de Perc. Municip;</b>				
616- fourniture de bureau			1 000 000	1 000 000
63310 - Imprimés et registres			1 500 000	1 500 000
63313 - Achat de tickets de perception			4 000 000	4 000 000
633702-Acquisition de petit matériel de bureau			500 000	500 000
65111 - Personnel temp. pour la collecte de recettes			500 000	500 000
65308-Prime de rendement des collecteurs			500 000	500 000
<b>Total du service 34</b>			<b>8 000 000</b>	<b>8 000 000</b>
<b>Service 351 - Abattoirs, Halles, Marchés</b>				
6311 - Entretien et réparation de bâtiments communaux			1 500 000	1 500 000
<b>Total du service 35</b>			<b>1 500 000</b>	<b>1 500 000</b>
<b>Service 361 propriétés communales</b>				
675 - Charges des services concédés ou affermés			1 800 000	1 800 000
6302 - location d'immeubles			9 204 000	13 806 000
<b>Total service 361</b>			<b>15 606 000</b>	<b>15 606 000</b>
<b>Service 381 - Voiries, squares et jardins</b>				
<b>Total du service 381</b>				
<b>Service 391 - Nettoyement</b>				
615 - Produits d'entretien			1 000 000	1 000 000
633709- Acquisition de matériel de balayage			1 000 000	1 000 000
65110 - Personnel temp. pour trav. de net et d'assainiss			25 800 000	25 800 000
<b>Total du service 391</b>			<b>27 800 000</b>	<b>27 800 000</b>
<b>Service 401-Ateliers et Garages</b>				
63140 - Entretien de Véhicules			1 500 000	1 500 000
63142 - Entretien de Bicyclettes et de Cyclomoteurs			500 000	500 000
<b>Total du service 401</b>			<b>2 000 000</b>	<b>2 000 000</b>
<b>Service 411 - Service des eaux</b>				
6181 - consom. d'eau des bâtim. et lieux publiques			200 000	200 000
633715- pièces ou matériel de rechange			300 000	300 000
<b>Total du service 411</b>			<b>500 000</b>	<b>500 000</b>
<b>Serv. 412 - Service de l'assainissement</b>				

6301 - location machines et matériel				
63125 - Entretien caniveaux et canaux			1 000 000	1 000 000
<b>Total du service 412</b>			<b>1 000 000</b>	<b>1 000 000</b>
<b>Service 421 - Eclairage public</b>				
6183 - Eclairage des bâtiments et lieux publics			1 500 000	1 500 000
63126 - Entretien réseau éclairage public			6 000 000	6 000 000
633715 - Pièces ou matériel de rechange			14 000 000	14 000 000
<b>Total du service 421</b>			<b>21 500 000</b>	<b>21 500 000</b>
<b>Service 441 - Educ. jeun. cult. et sport</b>				
617 - Fournitures scolaires			3 000 000	3 000 000
<b>Total du service 441</b>			<b>3 000 000</b>	<b>3 000 000</b>
<b>Service 451 Santé hygiène et action sociale</b>				
<b>610 Produits pharmaceutiques et d'hygiène</b>			2 500 000	2 500 000
<b>Total du service 451</b>			<b>2 500 000</b>	<b>2 500 000</b>
<b>Service 508 - Fêtes et cérém. publiques</b>				
6334 - frais d'hôtel et de restauration			3 481 236	3 481 236
<b>Total du service 508</b>			<b>3 481 236</b>	<b>3 481 236</b>
<b>Service 509 - Dépenses diverses</b>				
6490- Dépenses diverses			7 000 000	7 000 000
<b>Total du service 509</b>			<b>7 000 000</b>	<b>7 000 000</b>
<b>Service 600 - Prélèvement pour dép. d'invest.</b>				
681 - Prélèvement pour dépenses d'investissmt( <i>PM</i> )			46 938 825	46 938 825
<b>Total du service 600</b>				
<b>TOTAL DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>			<b>205 044 825</b>	<b>205 044 825</b>

## RECAPITULATION DES DEPENSES

Libellés	Crédits de l'année	Total
service 210 - contingents et participations		16 500 000
service 313 - Cabinet du Maire		40 100 000
service 321 - Secrétariat et bureaux		5 618 764
service 331 - Recette Municipale		2 000 000
service 341- Service de Perception Municipale		8 000 000
service 351 - Abattoirs Halles et Marchés		1 500 000
service 361- Propriétés Communales		15 606 000
service 391- Nettoyement		27 800 000
service 401- Ateliers et garages		2 000 000
service 411-Service des Eaux		500 000
service 412- Service de l'assainissement		1 000 000
service 421-Eclairage public		21 500 000
service 441- Education, jeunesse culture et sports		3 000 000
Service 451Santé hygiène et action sociale		2 500 000
service 508 - fêtes et cérémonies publiques.		3 481 236
service 509- Dépenses diverses		7 000 000
service 600 - Prélèvement pour dépenses d'investissement		46 938 825
<b>TOTAL DES DEP. DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>205 044 825</b>
<b>TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>		<b>103 938 825</b>
<b>TOTAL GENERAL DES DEPENSES</b>		<b>308 983 650</b>

Dépenses d'investissement :

<b>DEPENSES - SECTION D'INVESTISSEMENT</b>			
<b>NOMENCLATURE</b>	<b>Dép. engagement. non mandatées</b>	<b>Prévisions 2013</b>	<b>Total 2013</b>
<b>Service 701 - Equipements adm.</b>			
<b>S/Service 7011 Hotel de Ville, Mairie et annexes,</b>			
22001 - aménagement mairie et annexes		8 994 825	8 994 825
2230 - Mobilier et matériel administratif		0	
<b>Total du S/service 7011</b>			
<b>Total du service 701</b>		<b>8 994 825</b>	<b>8 994 825</b>
<b>Service 702 - Voirie</b>			
<b>S/service 7021 Voirie urbaine</b>			
<b>7021 B - Voirie publique</b>			
221002- Aménagement de chaussée et de voie publique		3 000 000	3 000 000
221003- Travaux de remblai et de terrassement		3 000 000	3 000 000
221004- Autres opérations de voirie			
221005- Grosses réparations de chaussées			
<b>Total du S/service 7021 B</b>		<b>6 000 000</b>	<b>6 000 000</b>
<b>7021 F Transport et gares routières</b>			
22035 - aménagement de gares routières		3 000 000	3 000 000
<b>Total du S/service 7021 F</b>		<b>3 000 000</b>	<b>3 000 000</b>
<b>7021 I-Ponts,Passerelles et passages souterrains</b>			
<b>221 020 Construction de passerelles et ponts</b>		37 230 000	37 230 000
<b>Total du S/service 7021 I</b>		<b>37 230 000</b>	<b>37 230 000</b>
<b>7021 L -Service des eaux</b>			
221040- Equipement divers			
221600- Travaux d'adduction d'eaux			
221611- travaux de curage		1 000 000	1 000 000
<b>Total du S/service 7021 L</b>		<b>1 000 000</b>	<b>1 000 000</b>
<b>7021 M - Assainissement</b>			
221052 Travaux de drainage des eaux		12 770 000	12 770 000
<b>Total du S/service 7021 M</b>		<b>12 770 000</b>	<b>12 770 000</b>
<b>Total du service 702</b>		<b>60 000 000</b>	<b>60 000 000</b>
<b>Service 704 - Infrastructure à caractère industriel, commercial, artisanal</b>			
<b>7041 - Halles et marchés</b>			
220403- Construction de halles et marchés		1 500 000	1 500 000
<b>223 - Matériels outillage et Mobiliers</b>			
2239 - Autres Matériels et Mobiliers			
<b>Total du service 704</b>		<b>1 500 000</b>	<b>1 500 000</b>
<b>Service 711 - Acquisit de gros matériel</b>			
<b>S/serv 7112- Gros matériel de voirie</b>			
<b>B- Nettoyement</b>			
2246- engins et matériels lourds			
<b>Total B</b>			
<b>Total S/service 711 - 2</b>			
<b>S/service 7117 - Véhicules de service</b> ^			
2240- Voiture du Maire		18 844 000	18 844 000
2242- Voiture des services municipaux		13 100 000	13 100 000
2243 Bicyclettes et cyclomoteurs		1 500 000	1 500 000
<b>Total du S/service 7117</b>		<b>33 444 000</b>	<b>33 444 000</b>
<b>Total du service 711</b>		<b>33 444 000</b>	<b>33 444 000</b>
<b>Service 731- Opérations financières</b>			
250- Prêt (remboursement ADM)			
<b>TOTAL DES DEP D'INVESTISSEMENT</b>		<b>103 938 825</b>	<b>103 938 825</b>



Rapport

**Evaluation du niveau de recouvrement et  
Assistance technique pour la mise en œuvre des  
plans d'actions d'amélioration du recouvrement  
des ressources propres de la Commune  
d'Arrondissement de Tivaouane Diacksao**

Rapport présenté par



**Seydina Issa Ndiaye – Consultant Facilitateur**

**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA :013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

# SOMMAIRE

Liste des Acronymes	3
Contexte et Justification	4
Objectifs	4
Evaluation de l'évolution des recettes	5
Analyse de l'évolution des recouvrements	6
Synthèse et recommandations	8
Situation de mise en œuvre des sources de recettes	8
Plan d'actions	11
Cérémonie de clôture	13

## ANNEXES

- Liste de présence ;

## Liste des acronymes

ACA	Association Conseil pour l'Action
ARD	Agence Régionale de Développement
AT	Assistance Technique
BBG	Baromètre de Bonne Gouvernance
BC	Budget Classique
BP	Budget Participatif
CATD	Commune d'Arrondissement de Tivaouane Diacksaw
CDQ	Comité de quartier
CG	Comité de Gestion
CGU	Contribution Globale Unique
CL	Collectivité Locale
CM	Conseil Municipal
CP	Comité de Pilotage
CPS	Comité de Planification et de Suivi
CR	Compte Rendu
CRD	Comité Régional de Développement
DGL	Décentralisation Gouvernance Locale
DQ	Délégué de quartier
GPF	Groupement de Promotion Féminine
GTS	Groupe Technique de Suivi
IEC	Information, Education, Communication
MCATD	Maire de la Commune d'Arrondissement de Tivaouane Diacksaw
OCB	Organisation Communautaire de Base
ODP	Occupation du Domaine Public
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OVP	Occupation de la Voie Publique
PA	Plan d'Actions
PGP	Programme Gouvernance et Paix
PNDL	Programme National de Développement Local
PRC	Programme de Renforcement de Capacités
PV	Procès Verbal
RC	Renforcement des Capacités
RCom	Radio Communautaire
S&E	Suivi et Evaluation
SM	Secrétaire Municipal
USAID	United States Agency for International Development

## **1. Contexte et justification**

---

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales prévoit en ses articles 250, 251 et 252, la liste des recettes fiscales et autres revenus pouvant alimenter les budgets des communes et communautés rurales du Sénégal. Cependant, le constat fait au regard des budgets et états financiers des collectivités locales est que la plupart d'entre elles n'exploite pas suffisamment les différentes sources de revenus. Par ailleurs, il est noté un faible rendement de la quasi-totalité des sources qu'elles mettent en recouvrement. Plusieurs facteurs expliquent un tel état de fait. Il s'agit entre autres:

- de l'insuffisante maîtrise par les collectivités de leur potentiel fiscal et parafiscal ;
- du déficit quasi-généralisé des collectivités en ressources humaines avec comme corollaires un manque d'organisation et une incapacité à assurer une gestion adéquate de leurs ressources financières ;
- de la dépendance des collectivités, en matière d'émission des impôts et de recouvrement, vis-à-vis de l'Etat qui, lui-même, souffre d'un manque criard de moyens humains et matériels ;
- d'une inadaptation de la fiscalité aux réalités des collectivités locales auxquelles elle s'applique.

Fort du cadre institutionnel ci-dessus et des constats faits sur la gestion des CL en matière budgétaire, le partenariat du PGP avec les 12 CL se poursuit à travers des actions de renforcement de capacités et d'assistance technique.

La présente mission d'assistance technique qui fait suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de chaque CL a, entre autres, pour objet, d'appuyer les GTS et les organes de la collectivité dans l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

A cet effet, la stratégie d'intervention de cette mission initiée par ACA s'articule autour des points suivants :

### **Objectifs spécifiques**

OS1 : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources pour chacune des 12 CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011-2012) ;

OS2 : Elaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres.

L'atelier de la Commune d'Arrondissement de Tivaouane Diacksao a été ouvert le lundi 3 juin 2013 par Monsieur Malick DIENG, Maire de ladite commune, en présence de Monsieur Moussa FAYE du PGP et de Monsieur Djibril DIAGNE de ACA.

Mr Lansana TRAORE, Coordonnateur du GTS de la CATD a souhaité la bienvenue aux représentants du PGP et d'ACA, au facilitateur Seydina Issa NDIAYE et à l'ensemble des participants.

Mr Djibril DIAGNE a rappelé le contexte de l'atelier et les dispositions pour la prise en charge du remboursement des frais de déplacement.

Mr Moussa FAYE a rappelé aux participants les différents ateliers organisés dans la cadre du partenariat entre le PGP et la CATD ; il rappelle également l'importance d'améliorer la mobilisation des ressources propres de la CL.

Mr le Maire Malick DIENG, après avoir réitéré ses remerciements au PGP et à ACA, a insisté sur l'assiduité, la ponctualité et le sérieux des participants. Il a souhaité plein succès aux travaux de l'atelier qu'il a déclaré ouvert.

Le facilitateur rappelle les objectifs ci-dessus et l'agenda ; les participants sont ensuite répartis en trois groupes de travail ; chaque groupe a reçu les comptes administratifs de la CATD des années 2009, 2010 et 2011.

**OS1 : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources de la CATD durant les 3 dernières années (2009-2010-2011 )**

**Méthodologie d'intervention :** Chaque groupe a travaillé sur le compte administratif d'une année pour bien comprendre les notions de prévisions et de recouvrements ; les trois groupes ont travaillé sur les mêmes rubriques.

**Outil : Tableau de recueil des informations financières de la CATD pour les années indiquées**

**Groupe 1 :** Membres : Moustapha DIAKHATE, Daouda DIAW, Medoune NDIAYE (Modérateur), Mamadou BASSE, Aliou SOW, Sokhna HANNE, Ngouye Fama FALL, Kéba GUEYE (Rapporteur)

Rubriques budgétaires	2009	
	Prévisions	Recouvrements
Produits expédition actes état civil	6.000.000	6.053.000
Produits droits de place	6.000.000	4.400.325
Produits occupation domaine public	10.000.000	4.956.500
Taxe sur les spectacles	500.000	0
Impôt Minimum Fiscal	0	0

**Groupe 2** : Membres : Ndiogou NJANG (Modérateur), Fatou Binetou NDIM (Rapporteur), Ibrahima DANGOU, Abib NIANG, Gora NGOM, Bassirou DIENG, Amy MBENGUE, Mountaga DRAME, Cheikh Tidiane GUEYE

Rubriques budgétaires	2010	
	Prévisions	Recouvrements
Produits expédition actes état civil	7.000.000	5.650.000
Produits droits de place	5.000.000	3.303.750
Produits occupation domaine public	15.000.000	17.607.525
Taxe sur les spectacles	700.000	0
Impôt Minimum Fiscal	500.000	118.862

**Groupe 3** : Membres : AMAR (Modérateur), Iba NDIAYE (Rapporteur), Adama DIALLO, Touba FALL, Oumar DIAW, Salif MBODJI, Gora WARE, Aby SENE, Ténor Thiendella SALL.

Rubriques budgétaires	2011	
	Prévisions	Recouvrements
Produits expédition actes état civil	7.000.000	5.700.000
Produits droits de place	5.000.000	2.595.750
Produits occupation domaine public	25.000.000	16.699.075
Taxe sur les spectacles	800.000	0
Impôt Minimum Fiscal	2.000.000	59.925

#### Analyse de l'évolution des ressources :

En plénière, le facilitateur amène les participants à faire l'analyse de l'évolution des recettes ciblées entre 2009 et 2010 puis, entre 2010 et 2011 enfin entre 2009-2011. Ils calculent ensemble les écarts, les taux d'accroissement ou de décroissement.

#### Outil : tableau d'analyse financière des recouvrements de la CATD des années ciblées

Rubriques budgétaires	Recouvrement		Taux d'accrois. (2009-2010)	Recouvrement		Taux d'accrois. (2010-2011)	Recouvrement		Taux d'accrois. (2009-2011)
	2009	2010		2010	2011		2009	2011	
Produits expédition actes état civil	6.053.000	5.650.000	- 6,65%	5.650.000	5.700.000	+0,88%	6.053.000	5.700.000	<b>-0,9%</b>
Produits droits de place	4.400.325	3.303.750	-24,92%	3.303.750	2.595.750	-21,43	4.400.325	2.595.750	<b>-58%</b>
Produits occupation domaine public	4.956.500	17.607.525	+255,24%	17.607.525	16.699.075	-5,15	4.956.500	16.699.075	<b>336%</b>
Taxe sur les spectacles	0	0	0%	0	0	0%	0	0	<b>0%</b>
Impôt Minimum Fiscal	0	118.862		118.862	59.925	-49,58%	0	59.925	<b>59%</b>

Le facilitateur demande aux trois groupes d'identifier l'impact de l'évolution positive ou négative des cinq rubriques ciblées sur la gouvernance locale et le service fourni aux usagers de la CATD. Voici leurs productions :

### **Groupe 1 :**

---

ETAT CIVIL : Manque de matériel tels que timbres, imprimés des actes de mariage ou de décès.

DROITS DE PLACE : Impossibilité de créer de nouveaux projets, non restructuration des marchés

ODP : Le non recouvrement des ODP empêche ou retarde la réalisation des projets inscrits dans le budget ; il faut se rapprocher des services fiscaux et du Trésor

TAXE SUR LES SPECTACLES : La CATD doit réfectionner la salle des fêtes et veiller sur le paiement effectif des taxes.

MINIMUM FISCAL : Les citoyens réclament un camion de ramassage des ordures ménagères, un éclairage public afin d'assurer une meilleure sécurité, un assainissement des quartiers.

### **Groupe 2 :**

---

ETAT CIVIL : Non satisfaction des usagers explique une baisse des recettes.

DROITS DE PLACE : Non-respect des engagements pris par le Conseil Municipal auprès des commerçants du marché.

ODP : Faciliter les investissements qui peuvent générer des recettes ; impliquer les Impôts et Domaines.

TAXE SUR LES SPECTACLES : Manque de volonté politique des élus pour achever le chantier de la salle des fêtes. Eloignement de la Gendarmerie, de la Perception et de la Sous-Préfecture pour la délivrance des autorisations de spectacles.

MINIMUM FISCAL : Manque de volonté des élus et des populations ; de gros efforts doivent être faits.

### **Groupe 3 :**

---

ETAT CIVIL : Rupture d'outils de gestion ; retards dans la délivrance des actes d'état civil.

DROITS DE PLACE : Les inondations et les déguerpissements sont pour beaucoup dans la baisse des recettes.

ODP : Il faut investir sur des infrastructures qui vont générer des recettes durables.

TAXES SUR LES SPECTACLES : La Ville de Pikine doit aider la CATD en achevant le chantier de la salle des fêtes ; étudier des maintenant les modalités de gestion de ladite salle.

MINIMUM FISCAL : Faire une bonne sensibilisation et passer aux actes avant l'hivernage et les inondations.

## **Outil : Synthèse et Recommandations**

En plénière, le facilitateur amène les participants à remplir le tableau ci-dessous :

<b>Rubriques Budgétaires</b>	<b>Progrès réalisés</b>	<b>Manquements constatés</b>	<b>Leçons tirées</b>	<b>Recommandations</b>
Produits d'exploitation des actes d'état civil	Accès facile des usagers	Rupture des stocks des outils de gestion Retards dans la délivrance des actes	Le service doit être renforcé pendant les périodes électorales et les audiences foraines	Mieux planifier les stocks et éviter toute rupture Disponibilité de l'officier d'état civil pour les signatures des actes Supprimer la gratuité
Produits des droits de place	Pas de progrès	Non maîtrise de la situation des droits de place	Anarchie, flou, évasion des recettes, possibilités de corruption	Réorganiser le secteur et mieux maîtriser les redevables Réhabiliter les zones inondables
Produits occupation du domaine public	Remblais au niveau des écoles, des mosquées et des artères Aménagement de certaines artères	Occupation anarchique du domaine public	Faire preuve d'anticipation Veiller à avoir des prévisions plus réalistes	Se rapprocher des services fiscaux et du Trésor pour mieux tirer des recettes du secteur
Taxe sur les spectacles	La réhabilitation de la salle des fêtes est en cours	Lenteurs dans les travaux	Absence de recettes potentielles	Terminer le chantier dans un court délai Créer d'autres structures dans les quartiers
Impôt du Minimum Fiscal	Relais recrutés et sensibilisés en même temps que les délégués de quartiers et les animateurs	Implication insuffisante des acteurs des comités de gestion des quartiers	Fuite des recettes	Mieux impliquer l'ensemble des acteurs Faire des réalisations visibles avec les recettes du MF4

### **OS2 : Elaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres**

Amélioration des deux sources de recettes identifiées par la CATD, il s'agit des activités suivantes :

- Mettre en place des relais pour le recensement, le contrôle et l'accompagnement des collecteurs dans le recouvrement des recettes locales et une formation de ces relais et des délégués de quartier sur les techniques de recouvrement.
- Stratégie d'implication de tous les acteurs dans le recouvrement du MF4 et de la TRIMF.:



## Méthodologie :

En partant des analyses ci-dessus, des constats et des recommandations relatives aux rubriques de recettes ciblées, les trois groupes de travail renseignent le tableau suivant. Ce dernier concerne les deux sources de recettes identifiées lors des ateliers précédents.

### Outil : tableau de Diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes

Restitution du Groupe 1 :

<b>Sources de recettes</b>	<b>Actions réalisées</b>	<b>Changements majeurs</b>	<b>Défis, Difficultés et obstacles</b>	<b>Opportunités</b>
Mettre en place des relais pour le recensement, le contrôle et l'accompagnement des collecteurs dans le recouvrement des recettes locales et une formation de ces relais et des délégués de quartier sur les techniques de recouvrement	Mise en place de 8 relais Rappel et harmonisation sur les techniques de communication avec les relais et sur les formes de taxes	Meilleure compréhension des relais sur leurs missions Mise en place effective des relais Connaissance des relais sur les différentes taxes améliorée	Absence de formation pour les relais et les délégués de quartier sur les techniques de recouvrement Assiduité des relais choisis dans les réunions et formations Communication fluide et accessible pour les populations	Meilleure gestion des recouvrements Amélioration des ressources Réalisation des projets Sensibilisation des relais pour une bonne implication
Stratégie d'implication de tous les acteurs dans le recouvrement du MF4 et de la TRIMF	Délibération portant sur le MF4 fixé à 600 FCFA par famille Régularisation en cours de certains DQ pour le recouvrement du MF4	Officialisation du taux du MF4 Les délégués de quartier régularisés sont en mesure de recouvrer le MF4	Non application du recouvrement du MF4 Absence de formation et de sensibilisation dans les quartiers Refus de certaines populations de s'acquitter du MF4	Sensibiliser les Imams et utiliser leur sermon pour informer les populations Sensibiliser les GPF, les ASC, les personnes ressources, l'église Former rapidement les délégués de quartier et les relais sur le recouvrement
Membres du groupe 1 : Mamadou BASSE (Modérateur), Sokhna HANNE (Rapporteur), Kéba GUEYE, Moustapha DIAKHATE, Daouda DIAW, Médoune NDIAYE, Ngouille Fatma FALL				

Restitution du Groupe 2 :

<b>Sources de recettes</b>	<b>Actions réalisées</b>	<b>Changements majeurs</b>	<b>Défis, difficultés et obstacles</b>	<b>Opportunités</b>
Mettre en place des relais pour le recensement, le contrôle et l'accompagnement des collecteurs dans le recouvrement des recettes locales et une formation de ces relais et des délégués de quartier sur les techniques de recouvrement	Formation des acteurs (délégués de quartier, animateurs, relais) Sensibilisation des populations à travers les fora	Début de paiement du MF4	Maximiser les recettes Inondations Déguerpissements Par ordre du Gouverneur Trafic d'influence Politique politicienne	Recensement des redevables Compte rendu d'exécution du budget Visualisation des réalisations
Stratégie d'implication de tous les acteurs dans le recouvrement du MF4 et de la TRIMF	Recrutement et formation des relais, animateurs et délégués de quartier	Descentes périodiques pour le paiement des taxes	Maximisation des recettes Inondations Déguerpissement des redevables	Transparence du recouvrement budgétaire
Membres du groupe 2 : Ndiogou NIANG (Modérateur), Ibrahima DANGO (Rapporteur), Mountaga DRAME, Gora NGOM, Mouskéba SAGNA, Cheikh Tidiane GUEYE, Abdoulaye NDIAYE, Abib NIANG, Amy MBENGUE				

Restitution du Groupe 3 :

<b>Sources de recettes</b>	<b>Actions réalisées</b>	<b>Changements majeurs</b>	<b>Défis, difficultés et obstacles</b>	<b>Opportunités</b>
Mettre en place des relais pour le recensement, le contrôle et l'accompagnement des collecteurs dans le recouvrement des recettes locales et une formation de ces relais et des délégués de quartier sur les techniques de recouvrement	Former les relais Renforcement des capacités sur l'identification des OVD et OVP	Distinguer les différentes ressources propres de la CATD Meilleure connaissance des redevables	Sensibilisation, implication, accompagnement des populations pour le recouvrement des impôts et taxes afin de satisfaire leurs besoins	Faciliter la réalisation des projets inscrits dans le budget
Stratégie d'implication de tous les acteurs dans le recouvrement du	Réunions (relais, DQ, animateurs) Délibération et Arrêté portant fixation du	Application de l'arrêté à compter du mois de juillet 2013	Phase de sensibilisation, d'information pour préparer les populations à	Outre les animateurs, les relais et les DQ, la CATD a impliqué les Bajenu Goxx, les comités de gestion des

MF4 et de la TRIMF	montant du MF4 (600 FCFA par famille)		payer le MF4	quartiers Volonté politique du Conseil Municipal
Membres du groupe 3 : Fatou Binetou NDIM (Modérateur), Touba FALL (Rapporteur), Amy SENE, Gora WARE, Salif MBODJI, Omar DIAW, Youssoupha NDIAYE, Thiendella SALL				

### Méthodologie : atelier et planification des actions

Le facilitateur pose la question focale suivante : quelles sont les actions concrètes, réalistes et réalisables que vous devez entreprendre dans les six prochains mois pour améliorer le recouvrement des deux sources de recettes identifiées dans votre CL ?

Outil : plan d'action d'amélioration du recouvrement des deux sources de recettes

Source de recettes: MINIMUM FISCAL

Groupe 1 :

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
Manque d'information de la population sur le MF4	Forum des différents acteurs (DQ, relais, animateurs et élus) au niveau de la Mairie	Appropriation de la population pour un bon recouvrement du MF4	Relais, DQ, animateurs, GTS, CDQ, Baajenu Goxx, Partenaires	Se doter de matériaux pour la bonne réussite du travail des acteurs	Fin juin 2013	Maire
Non recensement du nombre de famille au niveau de la CL	Fora de zone pour une meilleure sensibilisation des populations par rapport à l'utilité du paiement du MF4	Avoir une base de données fiables	Idem	Motivation des acteurs	Du 1 <sup>er</sup> juillet au 1 <sup>er</sup> septembre 2013	Maire
Faible taux de recouvrement du MF4	Journées de paiement du MF4 à programmer quartier par quartier	Les populations concernées s'acquittent du MF4	DQ, CGQ, relais, animateurs et personnes ressources	Sonorisation, bâches, chaises, outils de gestion	De juin à décembre 2013	Maire
Membres du Groupe 1 : Sokhna HANE, Bassirou DIENG, Touba FALL (Modérateur), Cheikh Tidiane GUEYE, Omar DIAW, Abib NIANG, Youssoupha NDIAYE, Fatou Binetou NDIM (Rapporteur)						

Groupe 2 :

<b>Problèmes identifiés</b>	<b>Action à entreprendre</b>	<b>Résultats attendus</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Mesures d'accompagnement</b>	<b>Période</b>	<b>Responsable</b>
Incompréhension de la population sur le MF4 et la TRIMF	Sensibiliser, organiser des réunions élargies aux DQ, ASC, GPF, Baajenu Goxx, Dahiras, etc	Bonne compréhension du MF4 par les populations	Relais, DQ, animateurs, GTS, CDQ, Baajenu Goxx, Partenaires	Matériel d'organisation, émissions sur les radios communautaires, motivations	Juillet et Août 2013	DQ
Non transparence dans le recouvrement	Avoir une équipe d'hommes vertueux et dignes de confiance à coté du DQ	Une meilleure transparence dans la collecte et le reversement du MF4	DQ et une équipe vertueuse	Motivation des acteurs	Du 1 <sup>er</sup> juillet au 31 décembre 2013	DQ
Non compréhension de la TRIMF	Sensibiliser les salariés pour qu'ils fassent une déclaration à la Direction de la Solde	Les montants prélevés à la source sont reversés au compte de la CATD	Salariés	Une bonne communication	Toute l'année	DQ
Membres du Groupe 2 : Daouda DIAW, Gora NGOM, Ngouille Fama FALL (Rapporteur), Abdoulaye NDIAYE, Ndiogou NIANG (Modérateur), Mamadou BASSE, Gora WARE, Mountaga DRAME						

Groupe 3 :

<b>Problèmes identifiés</b>	<b>Action à entreprendre</b>	<b>Résultats attendus</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Mesures d'accompagnement</b>	<b>Période</b>	<b>Responsable</b>
Réticence des populations à payer le MF4	Organiser des fora dans les quartiers Sensibiliser les prêtres et les Imams Impliquer les femmes et les jeunes	Moins de réticences Changement des comportements Hausse du taux de recouvrement du MF4	Prêtres, Imams, Relais, DQ, animateurs, GTS, CDQ, Baajenu Goxx,	Rendre compte régulièrement de l'évolution de la situation Gestion transparente	A partir de juillet 2013	Coordonnateur du GTS
Non maîtrise des recettes fiscales	Identifier, recenser les familles imposables Redynamiser les CDQ	Maitrise du nombre de familles par quartier	Idem	Mettre à jour la base de données Réactualiser le recensement administratif	A partir du 1 <sup>er</sup> juillet 2013	Coordonnateur du GTS
Faible taux	Journées de	Les	DQ,	Sonorisation,	De juillet à	Coordonn

de recouvrement du MF4	paiement du MF4 à programmer quartier par quartier	populations concernées s'acquittent du MF4	CGQ, relais, animateurs et personnes ressources	bâches, chaises, outils de gestion	décembre 2013	ateur du GTS
Membres du Groupe 3 : Salif MBODJI (Modérateur), Amy SENE, Aliou SOW, Moustapha DIAKHATE, Moussoukéba SAGNA, Kéba GUEYE (Rapporteur)						

## **Conclusion**

L'atelier d'évaluation du niveau de recouvrement et d'assistance technique pour la mise en œuvre des plans d'actions d'amélioration du recouvrement des ressources propres de la CATD s'est globalement bien déroulé. Qu'il s'agisse du matériel didactique, des échanges entre participants, de la salle de travail, ou de la restauration, les conditions étaient réunies pour un bon travail.

L'élaboration de la stratégie et du plan d'actions d'amélioration du recouvrement des deux sources de recettes identifiées, ont suscité beaucoup d'espoir chez les participants. Ainsi, l'appui et l'accompagnement du PGP pour la réalisation de ces activités ainsi que la dotation du GTS de moyens de travail, sont plus que nécessaires, si l'on veut améliorer considérablement l'indice du BBG.

## Rapport

# Evaluation du niveau de recouvrement et Assistance technique pour la mise en œuvre des plans d'actions d'amélioration du recouvrement des ressources propres de la commune d'arrondissement de Thiès Nord

Réalisé par



Avec la participation de : Abdoulaye Séne

**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA :013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

## SOMMAIRE

Sommaire .....	2
Sigles et acronymes.....	3
Résumé .....	4
Contexte et justification.....	5
Cérémonie d'ouverture.....	5
1 <sup>ère</sup> Séquence : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources de la CR de Thiénaba durant les trois dernières années (2009-2010-2011).....	6
Recueil des informations financière de la CL durant les trois dernières années (2009-2010-2011).....	7
Analyse des informations financière de la CL durant les trois dernières années (2009-2010-2011).....	9
Rapport détaillé d'analyse de la situation financière de la CR.....	10
2 <sup>ème</sup> Séquence : élaborer une stratégie de recouvrement pour l'amélioration du rendement des ressources propres.....	11
Conclusion.....	13
Annexes .....	14



## SIGLES ET ACRONYMES

ACA	Association conseil pour l'action
ARD	Agence régionale de développement
ASCOM	Assistant communautaire
AT	Assistance technique
BBG	Baromètre de bonne gouvernance
BC	Budget classique
BP	Budget participatif
CG	Comité de gestion
CGU	Contribution globale unique
CL	Collectivité locale
CLJ	Conseil local de la jeunesse
CP	Comité de pilotage
CR	Communauté rurale
CS	Comité de santé
CV	Chef de village
CRD	Comité régional de développement
DGL	Décentralisation gouvernance locale
EC	Etat civil
GPF	Groupement de promotion féminine
GTS	Groupe technique de suivi
ICP	Infirmier chef de poste
OCB	Organisation communautaire de base
ONG	Organisation non gouvernementale
PCR	Président de conseil rural
PPA	Paiement patente par anticipation
PGP	Programme gouvernance et paix
PNDL	Programme national de développement local
PRC	Programme de renforcement de capacités
RC	Renforcement de capacités
S&E	Suivi et évaluation
SM	Secrétaire municipal
USAID	United states agency for international development

## RESUME

L'assistance technique qui fait suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de la CATN a, entre autres pour objet, d'appuyer le GTS et les organes de la collectivité dans l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

Elle s'articule autour des points suivants :

- évaluer l'évolution du recouvrement des ressources de la commune d'arrondissement durant les 3 dernières années (2009-2010-2011) ;
- élaborer enfin, une stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres.

Elle a démarré avec l'évaluation des recouvrements des ressources propres en procédant d'abord par le recueil des informations financières des années 2009 -2010-2011 et ensuite par l'analyse de leur évolution au cours de la période afin d'en tirer les leçons qui s'imposent.

Par la suite, nous avons élaborer une stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres. Sous ce rapport, chaque source de recettes des deux identifiées par la CATN a fait l'objet d'un plan d'action d'amélioration des recouvrements.

Pour atteindre les objectifs de l'assistance technique, le facilitateur a alternativement utilisé selon la pertinence, la méthode des questions-réponses ou celle des travaux d'ateliers suivis de restitution en plénière.

## **1. Contexte et justification**

---

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales prévoit en ses articles 250, 251 et 252, la liste des recettes fiscales et autres revenus pouvant alimenter les budgets des communes et communautés rurales du Sénégal. Cependant, le constat fait au regard des budgets et états financiers des collectivités locales est que la plupart d'entre elles n'exploitent pas suffisamment les différentes sources de revenus. Par ailleurs, il est noté un faible rendement de la quasi-totalité des sources qu'elles mettent en recouvrement. Plusieurs facteurs expliquent un tel état de fait. Il s'agit entre autres:

- de l'insuffisante maîtrise par les collectivités de leur potentiel fiscal et parafiscal ;
- du déficit quasi-généralisé des collectivités en ressources humaines avec comme corollaires un manque d'organisation et une incapacité à assurer une gestion adéquate de leurs ressources financières ;
- de la dépendance des collectivités, en matière d'émission des impôts et de recouvrement, vis-à-vis de l'Etat qui, lui-même, souffre d'un manque criard de moyens humains et matériels ;
- d'une inadaptation de la fiscalité aux réalités des collectivités locales auxquelles elle s'applique.

Fort du cadre institutionnel ci-dessus et des constats faits sur la gestion des CL en matière budgétaire, le partenariat du PGP avec les 12 CL se poursuit à travers des actions de renforcement de capacités et d'assistance technique.

La présente mission d'assistance technique qui fait suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de chaque CL a, entre autres pour objet, d'appuyer les GTS et les organes de la collectivité dans l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

A cet effet, la stratégie d'intervention de cette mission initiée par ACA s'articule autour des points suivants :

### **2. Objectifs spécifiques**

OS1 : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources pour chacune des 12 CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011) ;

OS2 : Elaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres ;

### **3. Déroulement de l'assistance technique**

---

#### ***3.1-Cérémonie d'ouverture***

Elle a commencé aux environs de dix heures dans une salle louée en ville par la commune par une prière, suivie du mot de bienvenue de Lamine Diallo adjoint au maire.

Dans son propos, Mr Diallo a remercié tout le monde de sa présence et a salué l'organisation de la session d'AT qui, comme les précédentes dira-t-il, sera d'un grand apport aux participants et à la commune d'arrondissement.

Il souhaité plein succès aux travaux et a déclaré ouverte la session d'assistance technique.

C'est à la suite de ses propos que le facilitateur a procédé à sa propre présentation et à celle des participants avant d'aborder celle des objectifs et de l'agenda.

### 3.2- Contrat de groupe

- respecter les horaires ;
- démarrage le matin à 9 h 30 ;
- pause-café : 12 h- 12 h 30 ;
- pause-prière : 14 h 30-15 h 00 ;
- suspension : 17 h 00 ;
- éviter les poches de bavardage ;
- mettre les portable sous vibreur ;
- ne pas répondre dans la salle ;
- CV : Gora Ndiaye ;
- trésorière : Nogy Diop ;
- amende : 500 f.

Après le contrat de groupe, les participants ont abordé la première séquence portant sur l'évaluation de l'évolution du recouvrement des ressources pour la CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011).

Cette séquence est divisée en trois séances que sont :

- Recueillir les informations financières des années 2009 -2010-2011 de la CR
- Analyser les informations financières des années 2009 -2010-2011
- faire le rapport détaillé d'analyse de la situation financière de la CR

#### 4. Première séquence : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources de la CATN durant les 3 dernières années (2009-2010-2011)

##### 4.1-Séance 1 : recueillir les informations financières de la CATN pour les années 2009-2010-2011

Cette séance a été abordée en travaux de groupe. Les participants sont répartis en trois groupes dont un groupe par année pour recueillir sur padex, les prévisions et les recouvrements de recettes de l'année qui leur correspond. La synthèse des travaux de groupe a donné le tableau suivant :

**Tableau de recueil des informations financière de la CATN**

Rubriques budgétaires	2009		2010		2011	
	prévisions	recouvrements	prévisions	recouvrements	prévisions	recouvrements
	<b>Recettes de fonctionnement</b>					
121-Résultat de fonctionnement reporté	-	-				234 845
Service 70-Produits de l'exploitation	-	-				
7020-Taxe sur les ordures ménagère			4 000 000			

				-	-	-
7094 -Produit de l'expédition des actes d'état-civil	6 000 000	-	10 000 000	1 824 300	4 000 000	3 130 700
7095 -Légalisation	800 000	-	2 000 000	507 000	1 000 000	358 000
<b>TOTAL DU SERVICE 70</b>	<b>6 800 000</b>	<b>-</b>	<b>16 000 000</b>	<b>2 331 300</b>	<b>5 000 000</b>	<b>3 723 545</b>
Service 71 Produits domaniaux						
7100 -produit de la location des souks	4 000 000	-	6 000 000	-	-	-
7102 -produit de la location de restaurants et gargotes	500 000	-	2 000 000	-	-	-
7103 -produit de la location des échoppes et cantines	6 000 000	300 500	6 000 000	861 000	6 000 000	1 103 000
7104-location propriété communale	-	-	1 000 000	-	-	-
7110 produit des droits et places	18 000 000	1 723 840	23 000 000	4 779 600	7 000 000	5 636 080
7111 produit des marchands de poissons	5 000 000	-	8 000 000	-	-	-
7111-taxe sur les ventes d'animaux			1 000 000	-	-	-
7114 produits des permis de stationnement sur la VP	18 000 000	7 486 450	18 000 000	15 575 475	15 000 000	14 831 375
7118 -droit d'occupation du domaine public	12 000 000	565 775	40 000 000	2 848 500	30 000 000	1 255 500
71 19 taxes sur les terrasses et balcons en saillie	2 500 000	-	-	-	-	-
7115-redevance mensuelle sur les taxis			6 000 000,0	-	-	-
714-produit des fêtes foraines			4 000 000	-	-	-
<b>TOTAL DU SERVICE 71</b>	<b>66 000 000</b>	<b>10 076 565</b>	<b>115 000 000</b>	<b>24 064 575</b>	<b>58 000 000</b>	<b>22 825 955</b>
720 -Minimum fiscal	9 600 000	-	13 000 000	-	-	-
721 -Contribution des patentes	10 000 000	-				
726 -Contribution globale unique (CGU)	20 000 000	3 600 000	16 000 000	14 002 650	35 000 000	12 590 000
<b>TOTAL DU SERVICE 72</b>	<b>39 600 000</b>	<b>3 600 000</b>	<b>29 000 000</b>	<b>14 002 650</b>	<b>35 000 000</b>	<b>12 590 000</b>

Service 73 -Taxes municipales						
7305-taxe sur le bétail	-	-	1 000 000	-	1 500 000	-
73 10 -Taxe sur les spectacles	1 000 000	124 200	1 000 000	349 450	500 000	390 000
7311 -Taxe sur les établissements de nuit	1 250 000	375 000	1 500 000	105 000	3 000 000	45 000
7312-taxe sur les appareils automatiques	-	-	500 000	-	500 000	-
7314 -Taxe sur l'électricité consommée	3 500 000	7 000 000	31 000 000	20 534 942	34 000 000	18 550 000
73 15 -Taxe sur l'eau	2 280 000	-	5 000 000	2 862 336	4 000 000	2 825 305
7317 -Taxe sur les distributeurs de carburant	2 700 000	-	7 000 000	1 548 000	1 500 000	-
<b>TOTAL DU SERVICE 73</b>	<b>10 730 000</b>	<b>7 499 200</b>	<b>47 000 000</b>	<b>25 399 728</b>	<b>45 000 000</b>	<b>21 810 305</b>
Service 74 -Produits divers						
743 -Produit des amendes correctionnelles ou de simple police	3 000 000	-	5 000 000	-	13 000 000	-
749 -Recette éventuelles ou imprévues	12 650 000	12 200	27 000 000	32 585	15 000 000	126 200
<b>TOTAL DU SERVICE 74</b>	<b>15 650 000</b>	<b>12 200</b>	<b>32 000 000</b>	<b>32 585</b>	<b>28 000 000</b>	<b>126 200</b>
Service 75- Dotation de fonctionnement						
754 -Fonds de péréquation intercommunale	39 107 663	39 107 663	45 000 000	39 107 663	40 000 000	51 171 174
755 -Fonds de dotation	4 000 000	4 000 000	10 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
<b>TOTAL DU SERVICE 75</b>	<b>43 107 663</b>	<b>43 107 663</b>	<b>55 000 000</b>	<b>45 107 663</b>	<b>46 000 000</b>	<b>57 171 174</b>
<b>TOTAL GENERAL DES RECETTES FONCTIONNEMENT</b>	<b>181 887 663</b>	<b>64 295 628</b>	<b>294 000 000</b>	<b>110 938 501</b>	<b>217 000 000</b>	<b>118 247 179</b>
<b>Recettes d'investissement</b>						
123 Résultat d'investissement reporté	-	-	1 834 803	-	-	-
1051-Fonds de concours de l'Etat	-	-	-	-	-	4 000 000
115 -Excédent de fonctionnement capitalisé	52 000 000	7 793 900	75 000 000	5 989 090	58 000 000	4 979 600
<b>TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>52 000 000</b>	<b>7 793 900</b>	<b>76 834 803</b>	<b>5 989 090</b>	<b>58 000 000</b>	<b>8 979 600</b>

<b>TOTAL GENERAL DES RECETIES</b>	<b>233 887 663</b>	<b>72 089 528</b>	<b>370 834 803</b>	<b>116 927 591</b>	<b>275 000 000</b>	<b>127 226 779</b>
-----------------------------------	--------------------	-------------------	--------------------	--------------------	--------------------	--------------------

A la suite du recueil des informations financières de la CATN des années 2009-2010-2011, les participants ont procédé en travaux de groupe comme précédemment, à l'analyse de ces données en renseignant le tableau suivant :

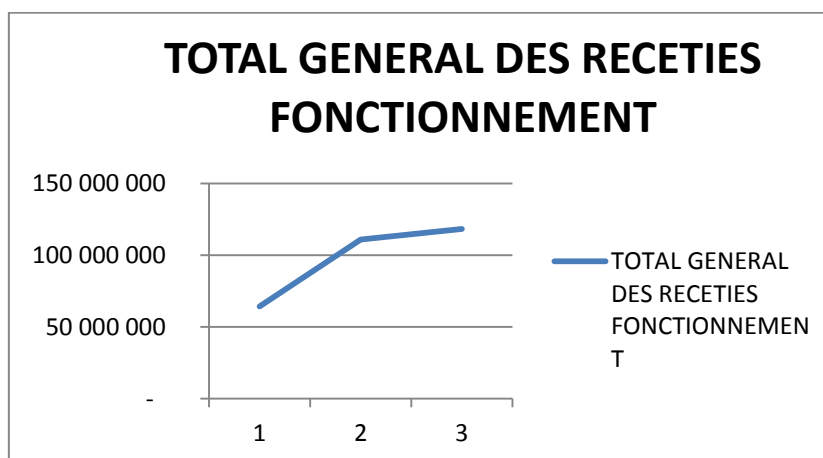
#### 4.2- Séance 2 : Analyse des informations financières de la CATN des années 2009 -2010-2011

Rubriques budgétaires	Recouvrements		Taux d'accroissement	Recouvrements		Taux d'accroissement
	2009	2010		2010	2011	
<b>Recettes de fonctionnement</b>						
121-Résultat de fonctionnement reporté	-	-			234 845	
Service 70-Produits de l'exploitation	-	-				
7020-Taxe sur les ordures ménagère	-	-				
7094 -Produit de l'expédition des actes d'état-ci vil	-	1 824 300		1 824 300	3 130 700	71,61
7095 -Légalisation	-	507 000		507 000	358 000	- 29,38
<b>TOTAL DU SERVICE 70</b>	-	<b>2 331 300</b>		<b>2 331 300</b>	<b>3 723 545</b>	<b>59,72</b>
Service 71 Produits domaniaux	-					
7100 -Produit de la location des souks						
7102 -Produit de la location de restaurants et gargotes	-					
7103 -Produit de la location des échoppes et cantines	300 500	861 000	186,52	861 000	1 103 000	28,10
7110 Produit des droits et places	1 723 840	4 779 600	177,26	4 779 600	5 636 080	17,91
7111 Produit des marchands de poissons	-					
7114 Produit des permis de stationnement sur la VP	7 486 450	15 575 475	108,04	15 575 475	14 831 375	- 4,77
7118 -Droit d'occupation du domaine publique	565 775	848 500 <sup>2</sup>	403,46	2 848 500	1 255 500	- 55,92
71 19 Taxes sur les terrasses et balcons en saillie	-					
<b>TOTAL DU SERVICE 71</b>	<b>10 076 565</b>	<b>24 064 575</b>	<b>138,81</b>	<b>24 064 575</b>	<b>22 825 955</b>	<b>- 5,14</b>
720 -Minimum fiscal	-					
721 -Contribution des patentes	-					
726 -Contribution globale unique (CGU)	3 600 000	14 002 650	288,96	14 002 650	12 590 000	- 10,08
<b>TOTAL DU SERVICE 72</b>	<b>3 600 000</b>	<b>14 002 650</b>	<b>288,96</b>	<b>14 002 650</b>	<b>12 590 000</b>	<b>- 10,08</b>
Service 73 -Taxes municipales						
73 10 -Taxe sur les spectacles	124 200	349 450	181,36	349 450	390 000	11,60
7311 -Taxe sur les établissements de nuit	375 000	105 000	- 72	105 000	45 000	- 57,14
7314 -Taxe sur l'électricité consommée	7 000 000	20 534 942	193,35	20 534 942	18 550 000	- 9,66
73 15 -Taxe sur l'eau	-	2 862 336		2 862 336	2 825 305	- 1,29
7317 -Taxe sur les distributeurs de carburant	-	1 548 000		1 548 000	-	- 100
<b>TOTAL DU SERVICE 73</b>	<b>7 499 200</b>	<b>25 399 728</b>	<b>238,69</b>	<b>25 399 728</b>	<b>21 810 305</b>	<b>- 14,13</b>

Service 74 -Produits divers						
743 -Produit des amendes correctionnelles ou de simple police	-	-				
749 -Recette éventuelles ou imprévues	12 200	32 585		32 585	126 200	287,29
<b>TOTAL DU SERVICE 74</b>	<b>12 200</b>	<b>32 585</b>		<b>32 585</b>	<b>126 200</b>	<b>287,29</b>
Service 75- Dotation de fonctionnement						
754 -Fonds de péréquation intercommunale	39 107 663	39 107 663	-	39 107 663	51 171 174	30,84
755 -Fonds de dotation	4 000 000	6 000 000	50	6 000 000	6 000 000	-
<b>TOTAL DU SERVICE 75</b>	<b>43 107 663</b>	<b>45 107 663</b>	<b>4,64</b>	<b>45 107 663</b>	<b>57 171 174</b>	<b>26,74</b>
<b>TOTAL GENERAL DES RECETIES FONCTIONNEMENT</b>	<b>64 295 628</b>	<b>110 938 501</b>	<b>72,54</b>	<b>110 938 501</b>	<b>118 247 179</b>	<b>6,58</b>
<b>Recettes d'investissement</b>						
123 Résultat d'investissement Reporté	-					
1051-Fonds de concours de l'Etat					4 000 000	
115 -Excédent de fonctionnement capitalisé	793 900	989 090	23,15	5 989 090	4 979 600	16,85
<b>TOTAL DES RECETIES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>7 793 900</b>	<b>5 989 090</b>		<b>5 989 090</b>	<b>8 979 600</b>	<b>49,93</b>
<b>TOTAL GENERAL DES RECETIES</b>	<b>72 089 528</b>	<b>116 927 591</b>		<b>116 927 591</b>	<b>127 226 779</b>	<b>8,80</b>

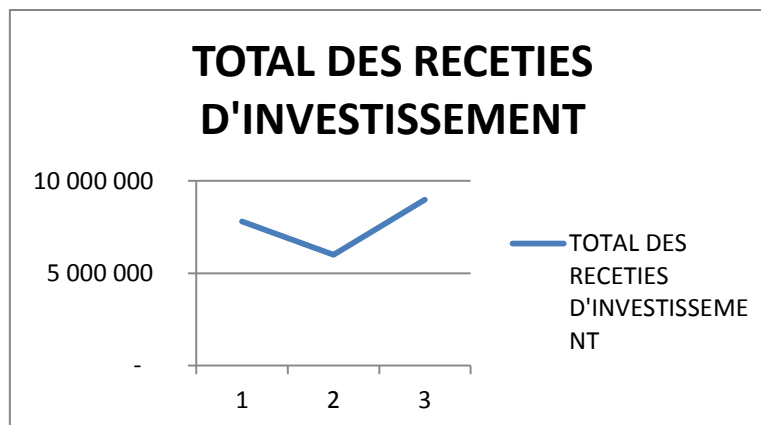
La synthèse de l'analyse en séance 3 figure dans le tableau ci-dessous :

#### 4.3- Séance 3 : rapport détaillé d'analyse de la situation financière de la commune d'arrondissement



L'augmentation prononcée des recettes de fonctionnement entre la première et la deuxième année est due à la création de la commune d'arrondissement en 2009 avec une année budgétaire de 6 mois et un soutien de l'Etat par les fonds de dotation. Aussi, les taxes municipales ont permis de maintenir le cap avec une augmentation régulière au cours de la taxe sur l'électricité consommée et de la taxe sur l'eau à partir de 2010.





La chute des recettes d'investissement en 2010 est due à la baisse de l'excédent de fonctionnement capitalisé et à l'absence de fonds de concours pendant cette année. La tendance est inversée l'année suivante avec l'augmentation de l'excédent de fonctionnement capitalisé et l'existence d'un fonds de concours.

#### Rapport détaillée de l'analyse de la situation financière

Progrès réalisés	Manquements constatés	Leçons tirées	Recommandations
Recouvrement réguliers et hausse des produits de l'état civil au cours de la période ;	<ul style="list-style-type: none"> <li>- exploitation insuffisante des produits du domaine ;</li> <li>- faible exploitation des impôts locaux (non recouvrement du MF4, du foncier bâti et non bâti ainsi que de la TRIMF ;</li> <li>- budget de la commune tributaire des fonds de transfert de l'Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les populations ne participent pas assez à l'effort de développement de la CATN ;</li> <li>- la prévision des recettes est surestimée ;</li> <li>- faible mobilisation des ressources propres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Collaborer avec les services techniques déconcentrés de l'Etat</li> <li>- Inviter le service des impôts et domaines ainsi que le trésor aux sessions de formation ;</li> <li>- Appuyer la perception municipale en ressources humaines pour le recouvrement des impôts locaux.</li> </ul>

## Séquence 2 : élaborer une stratégie de recouvrement pour l'amélioration du rendement des ressources propres

Le diagnostic s'opère en plénière par le renseignement du tableau ci-dessous :

### Diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes

Sources de recettes	Actions réalisées	Changements majeurs	Défis et obstacles	Opportunités
1. mettre en place un système de recouvrement des impôts issus des gares routières (Diassap et Thialy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- création de la gare routière de Diassap en concertation avec les acteurs concernés</li> <li>- octroi d'un site provisoire à la gare routière de Mont Rolland</li> <li>- inscription du financement des gares routières au budget de la commune pour la gestion 2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- création de nouvelles activités économiques dans et aux alentours des gares routières,</li> <li>- désengorgement de la circulation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de ressources financières pour la construction des gares routières ;</li> <li>- déménagement de la gare routière de Mont Rolland en accord avec les jeunes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recouvrement des droits des droits de stationnement ;</li> <li>- recouvrement des droits de place</li> </ul>
2. recenser avec l'appui des OCB les compteurs des abonnés de la SENELEC et de la SDE			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prise en charge des enquêteurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise du nombre d'abonnés ;</li> <li>- établissement du fichier des abonnés</li> </ul>

A la suite de l'état des lieux de la mise en œuvre des sources de recettes identifiées, la plénière s'est poursuivie pour élaborer un plan d'action d'amélioration des recouvrements à chaque source de recettes

**Source de recettes 1** : mettre en place un système de recouvrement des impôts issus des gares routières (Diassap et Thialy)

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
<ul style="list-style-type: none"> <li>- absence de ressources financières pour financer le projet ;</li> <li>- non-recouvrement du droit de stationnement et des droits de place</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- élaborer le concept de projet des gares routières ;</li> <li>- recruter des collecteurs ;</li> <li>- commander des tickets de perception.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>.le concept de projet des gares routières est élaboré</li> <li>Les collecteurs sont recrutés</li> <li>Les tickets sont commandés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le GTS, services techniques communaux, regroupement transporteurs, délégués de quartiers ;</li> <li>Maire et percepteur</li> <li>Maire et percepteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rechercher le consensus avec les populations</li> <li>Prendre une délibération sur le montant des taxes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fin septembre 2013 ;</li> <li>fin août 2013 ;</li> <li>fin août 2013.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Président GTS</li> <li>Maire</li> <li>Maire</li> </ul>

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable

**Source de recettes 2** : recenser avec l'appui des OCB les compteurs des abonnés de la SENELEC et de la SDE

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
La prise en charge des enquêteurs dans le recensement des abonnés de la SENELEC et de la SDE	- recruter les enquêteurs ;	- les enquêteurs sont recrutés ;	- maire et percepteur ;	- motiver les enquêteurs	juillet 2013	- maire
	- sensibiliser les abonnés ;	- les abonnés sont sensibilisés ;	- GTS	- prendre contact avec la SDE et la SENELEC	juillet 2013	- président du GTS
	- former les enquêteurs ;	- les enquêteurs sont formés ;	- GTS - personne-ressource	- trouver un formateur , une salle et du matériel didactique	juillet 2013	- maire
	- effectuer les enquêtes ;	- les enquêtes sont effectuées	- enquêteurs			- président DTS
	- établir le fichier des abonnés ;	- le fichier des abonnés est établi	- enquêteurs - GTS		Juillet 2013	- président GTS

Par suite, des fiches d'évaluation ont été distribuées aux participants avant la levée de la séance.

### Conclusion

L'assistance technique a permis aux participants de mieux se familiariser avec le budget de leur CL, mais aussi, de toucher du doigt les goulots d'étranglements constatés dans la gestion des affaires locales.

Les goulots d'étranglement les plus saillants ici encore, tournent autour de l'exploitation insuffisante des produits du domaine, de la faible exploitation des impôts locaux (non recouvrement du MF4, du foncier bâti et non bâti ainsi que de la TRIMF) et de la dépense du budget de la commune aux fonds de transfert de l'Etat.

L'assistance technique a permis de stimuler les participants pour une meilleure mobilisation des ressources propres et une participation accrue à la gestion et à la supervision des affaires locales.

L'élaboration de la stratégie et du plan d'actions d'amélioration du recouvrement des deux sources de recettes identifiées, ont suscité beaucoup d'espoir chez les participants. Ainsi, l'appui et l'accompagnement du PGP pour la réalisation de ces activités ainsi que la dotation du GTS de moyens de travail, sont plus que nécessaires, si l'on veut améliorer considérablement l'indice du BBG.

## ANNEXE

### Annexe 1 : évaluation de l'atelier

Items	Moyennement satisfait			Assez satisfaite			Très satisfait		
	Score	Effectif	Pourcentage	Score	Effectif	Pourcentage	Score	Effectif	pourcentage
Qualité des méthodes et approches utilisées pour l'atteinte des objectifs				6	21	28,57	15	21	71,42
Clarté et lisibilité des supports				6	21	28,57	15	21	71,42
Qualité des échanges entre participants	3	20	15	6	20	30	11	20	55
Niveau d'énergie et d'enthousiasme du facilitateur				2	20	10	18	20	90
Organisation de la salle de travail	6	19	31,57	7	19	36,84	6	19	31,57
Qualité des Pausés-café				7	18	38,88	11	18	61,11

Pour les différents items utilisés, la note est comprise entre assez satisfaisant et très satisfaisant avec des scores très élevés pour les méthodes et approches utilisées, la clarté et la lisibilité des supports et le niveau d'énergie du facilitateur. Ceci montre que la session d'assistance technique est bien appréciée par les participants. On note néanmoins 31,57% de moyennement satisfaisant au niveau de l'organisation de la salle de travail.

Les participants qui ont rempli la fiche d'évaluation disent qu'ils ont été plus intéressés par le thème de la communication de la sensibilisation sur le paiement des impôts. Aussi, ils ont souhaité avoir le rapport de l'AT.

### Annexe 2 : Notes sur le droit de stationnement

Le produit des droits de stationnement sur la voie publique doit être exploité dans toutes les CL où se développent des activités de transport (à l'exception des communes d'arrondissement).

#### Qui doit payer le droit de stationnement sur la voie publique ?

Tout propriétaire de véhicule affecté au transport en commun de passagers ou de marchandises desservant tout ou partie du territoire de la collectivité locale. Exemple : taxis urbains et interurbains, cars rapides, bus, minibus, camions, véhicules de transport de marchandises ou de bagages, etc.

#### Quels sont les taux applicables aux droits de stationnement sur la voie publique ?

Les taux sont fixés en fonction de la nature du véhicule et du nombre de places (véhicules de tourisme, minibus, bus, taxis brousse, camions, etc.) et/ou en fonction de la nature de la charge transportée (passagers ou marchandises).

Pour les redevables connus et qui circulent régulièrement dans le périmètre de la CL (taxis, cars rapides, bus, etc.) les tarifs peuvent être appliqués sur la base d'une périodicité mensuelle.

Une taxe journalière perçue sur ticket est appliquée aux autres redevables.

**Actions pouvant permettre une amélioration du recouvrement du droit de stationnement sur la voie publique**

- Se rapprocher du service des mines pour collecter et suivre les informations et données sur les titulaires de licences de transport ;
- Créer un fichier des véhicules desservant la CL
- Confectionner, en relation avec la perception, des cartes individuelles de stationnement et les remettre aux titulaires de permis de stationnement ;
- Installer des guérites aux entrées et sorties des villes, villages, marchés et gares routières chaque fois que le potentiel de recettes et l'importance du trafic le recommandent ;
- Développer un partenariat avec les forces de l'ordre (police ou gendarmerie) pour faciliter les opérations de recouvrement et de contrôle.

**Evaluation du niveau de recouvrement et  
Assistance technique pour la mise en œuvre  
des plans d'actions d'amélioration du  
recouvrement des ressources propres de la  
communauté rurale de Dioulacolon**

**Réalisé par**



**Avec la participation de : Malang Mballo**

**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA :013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

## SOMMAIRE

• Sigles et acronymes-----	3
• Introduction -----	4
• Mise en route-----	4
• Recueil des informations financières-----	6
• Analyse financière des recouvrements de la CL des années 2009-2010 et 2011-----	7
• Présentation des réalisations de 2010-----	9
• Analyse de l'évolution des recouvrements durant les trois années -----	9
• Diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes-----	11
• Elaboration du plan d'action d'amélioration du recouvrement des recettes locale-----	12
• Préparation de la journée de communication et de sensibilisation des acteurs locaux-	14
• Synthèse et clôture de l'atelier d'assistance technique-----	14
• Evaluation (réaction des participants) -----	14
• Annexe	
Liste de présence	



## SIGLES ET ACRONYMES

- **BBG** : Baromètre de Bonne Gouvernance
- **CG** : Comité de gestion
- **CL** : Collectivité locale
- **CR** : Communauté rurale
- **GTS**: Groupe technique de suivi
- **OCB** : Organisation communautaire de base
- **OP** : Organisation des producteurs
- **PCF** : Président de la commission des finances
- **PCR** : Président de conseil rural
- **PGP** : Programme Gouvernance Paix
- **USAID**: United States Agency for International Development

## **1. Contexte et justification**

---

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales prévoit en ses articles 250, 251 et 252, la liste des recettes fiscales et autres revenus pouvant alimenter les budgets des communes et communautés rurales du Sénégal. Cependant, le constat fait au regard des budgets et états financiers des collectivités locales est que la plupart d'entre elles n'exploite pas suffisamment les différentes sources de revenus. Par ailleurs, il est noté un faible rendement de la quasi-totalité des sources qu'elles mettent en recouvrement. Plusieurs facteurs expliquent un tel état de fait. Il s'agit entre autres:

- de l'insuffisante maîtrise par les collectivités de leur potentiel fiscal et parafiscal ;
- du déficit quasi-généralisé des collectivités en ressources humaines avec comme corollaires un manque d'organisation et une incapacité à assurer une gestion adéquate de leurs ressources financières ;
- de la dépendance des collectivités, en matière d'émission des impôts et de recouvrement, vis-à-vis de l'Etat qui, lui-même, souffre d'un manque criard de moyens humains et matériels ;
- d'une inadaptation de la fiscalité aux réalités des collectivités locales auxquelles elle s'applique.

Fort du cadre institutionnel ci-dessus et des constats faits sur la gestion des CL en matière budgétaire, le partenariat du PGP avec les 12 CL se poursuit à travers des actions de renforcement de capacités et d'assistance technique.

La présente mission d'assistance technique qui fait suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de chaque CL a, entre autres, pour objet, d'appuyer les GTS et les organes de la collectivité dans l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

A cet effet, la stratégie d'intervention de cette mission initiée par ACA s'articule autour des points suivants :

### **Objectifs spécifiques**

OS1 : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources pour chacune des 12 CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011-2012) ;

OS2 : Elaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres.

## **2. Déroulement de l'assistance technique.**

---

### **1. Mise en route**

Le PCR a procédé à l'ouverture de l'assistance technique. Après les prières, il a remercié les participants de leur disponibilité et l'USAID PGP et ACA de tout le bon travail qu'ils sont en train de faire au profit de la collectivité. Il a campé le sujet et a exhorté les participants à une bonne concentration afin de mener à bien l'activité.

Au nom du GTS, Mr Arona Sarr a pris la parole pour souhaiter la bienvenue aux représentants d'ACA, au facilitateur Mallang MBallo et à l'ensemble des participants.

Mr Ousmane Diédhiou a pour sa part, rappelé le contexte de l'atelier et les dispositions prises pour la restauration et le transport des participants.

Le consultant a fait un bref rappel des activités précédentes pour mieux situer l'assistance technique dans son contexte.

Ce rappel a commencé par la question centrale de Dioulacolon qui a permis de parler des résultats du BBG, du plan d'action d'amélioration de la gouvernance et de sa mise en œuvre dont la dernière activité a été la formation sur le budget participatif suivi du forum. Il a été surtout rappelé qu'avant cela il y a eu une assistance technique qui a abouti sur le choix de la contribution des patentes et la taxe sur la publicité comme les deux sources de recettes sur lesquelles doit porter l'accompagnement en vue d'améliorer la mobilisation.

Après ce rappel nous avons entamé l'assistance technique proprement dite par l'évaluation du niveau de recouvrement des ressources propres.

Le facilitateur rappelle les objectifs ci-dessus et l'agenda. Les participants sont ensuite répartis en trois groupes de travail. Chaque groupe a travaillé sur une année bien précise.

## 2. Recueil des informations financières 2009- 2010 et 2011

**Tableau 1 :** recueil des informations financières de Dioulacolon pour les années 2009- 2010 et 2011

Rubriques budgétaires	2009		2010		2011	
	Prévisions	Recouvrements	Prévisions	Recouvrements	Prévisions	Recouvrements
résultat de fonctionnement reporté	1 000 000	00	1 500 000	1 500 000	5 161 000	3 283 699
droits alignement et frais de bornage	3 000 000	00	15 000 000	6 155 000	15 000 000	3 437 000
droits de stationnement					7 674 922	00
droits de fourrière	00	130 740				
impôt du minimum fiscal	00	20 100				
contribution des patentes	3 000 000	161 400	5 000 000	31 400	5 000 000	11 400
impôt sur le foncier bâti	2 000 000	3 000	2 000 000	3 000	2 000 000	3 000
taxe rurale	5 500 000	00	5 500 000	1 159 000	6 500 000	406 000
taxe sur la publicité	1 500 000	184 500	1 000 000	20 000	1 000 000	00
produits des amendes correctionnelles	1 000 000	99 300	1 000 000	128 135	1 000 000	133 000
Recettes éventuelles ou imprévues	1 000 000	17 500	1 500 000	614 950	1 500 000	482 0

Cette présentation suivi des quelques questions de clarification ont permis aux participants de prendre connaissance du niveau de recouvrement des ressources locales durant les trois premières années de l'équipe du conseil rural en place. Ils ont eu aussi des éléments d'analyse pour l'étape suivante.

### 3. Analyse financière des recouvrements de la CL des années 2009- 2010 et 2011

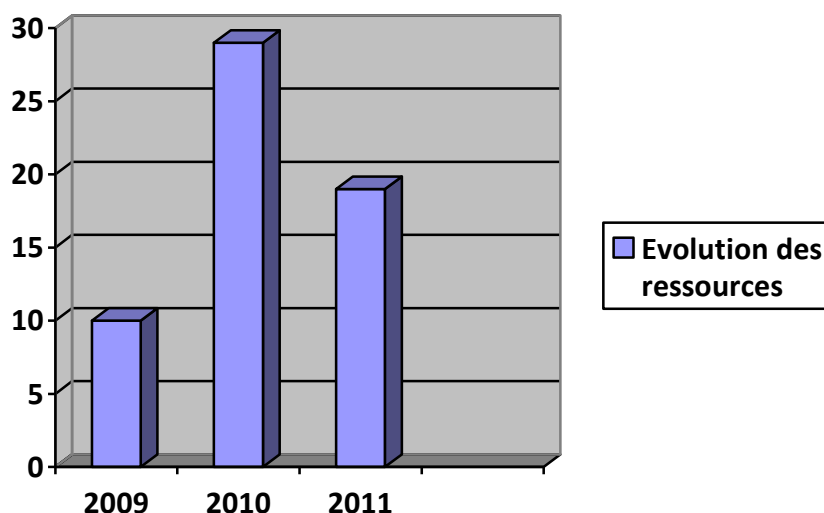
En brainstorming les participants ont procédé à une analyse des trois présentations en calculant le taux de recouvrement pour chaque rubrique budgétaire avant de faire la comparaison.

**Tableau 2 :** analyse financière des recouvrements de la CL des années 2009- 2010 et 2011(%)

Rubriques budgétaires	Recouvrement		Taux d'accrois. (2009-2010)	Recouvrement		Taux d'accrois. (2010-2011)
	2009	2010		2010	2011	
résultat de fonctionnement reporté	00	1 500 000	<b>150%</b>	1 500 000	3 283 699	<b>43%</b>
droits alignement et frais de bornage	00	6 155 000	<b>600%</b>	6 155 000	3 437 000	<b>-43%</b>
contribution des patentes	161 400	31 400	<b>-80%</b>	31 400	11 400	<b>-63%</b>
impôt sur le foncier bâti	3 000	3 000	<b>0%</b>	3 000	3 000	<b>0%</b>
taxe rurale	00	1 159 000	<b>110%</b>	1 159 000	406 000	<b>-65%</b>
taxe sur la publicité	184 500	20 000	<b>2%</b>	20 000	00	<b>-2%</b>
produits des amendes correctionnelles	99 300	128 135	<b>23%</b>	128 135	133 000	<b>4%</b>

Cette analyse a permis aux participants de tracer le graphique de l'évolution du recouvrement des ressources propres durant ces trois années comme suit :

**Tableau 3 :** graphique de l'évolution du recouvrement des ressources propres 2009- 2010 et 2011



Analysant l'accroissement des ressources propres réalisé en 2010 le conseil a pu démontrer l'impact positif qu'il a eu dans la satisfaction des besoins et priorités des populations grâce aux apports à travers le tableau suivant :

#### 4. Présentation des réalisations de 2010

Les représentants du conseil rural notamment les vices présidents et l'AsCom ont fait une énumération assez exhaustives de l'ensemble des réalisations de 2010 par domaines de compétences pour montrer comment l'accroissement des recettes propres à la collectivité peut aider le conseil rural à satisfaire les besoins et priorités des populations et de renforcer leur participation à la gestion des affaires locales.

**Tableau 4 :** présentation des réalisations de 2010

<b>Domaine</b>	<b>Réalisations grâce aux apports de la collectivité et aux populations elles mêmes</b>
<b>Santé</b>	- équipement des cases de santé de Guiro Yéro Alpha, Darou et Saré Samba Sané ; -clôture du poste de santé de Dioulacolon ; -équipement du poste de santé en matériel médical
<b>Education</b>	-construction et équipement de deux salles de classes à Tambighel Feéré
<b>Eau et assainissement</b>	-fonçage de deux puits alimentaires à Fass Abdoulaye et NDiassane ; -contribution directe des populations de Saré Namou, Saré Diouba et Saré Mamady pour la réalisation de micro forage
<b>Jeunesse</b>	-achat d'équipement informatique pour le foyer des jeunes de Dioulacolon
<b>Partenariat</b>	-arrivée du ProCas et de l'USAID PGP

#### 5. Analyse de l'évolution des recouvrements durant les trois années (1009- 2010 et 2011)

L'analyse de ces réalisations a permis aux participants de mesurer de manière concrète en basant sur des données réelles, l'impact de la mobilisation des ressources propres sur la capacité du conseil rural à répondre correctement aux besoins et priorités des populations et renforcer ainsi la confiance des populations à son endroit pour faciliter l'engagement et la participation citoyenne mais aussi attirer les partenaires au développement.

Ils se sont rendu compte que le conseil rural a bénéficié d'une grande confiance des populations à ses débuts mais que ce même conseil a vu cette confiance baisser dès la fin de 2010, à l'entame de la troisième année de son mandat.

Le conseil rural a fait son mea culpa en reconnaissant devant les autres participants en reconnaissant que cette perte de confiance des populations est due à leur comportement. En effet ils ont reconnu avoir trop privilégié leurs activités politiques au détriment des activités de développement et le fait que le PCR et ses deux adjoints ne soient pas de la même formation politique a contribué à l'aggravation de cette situation. Ils ont reconnu que jamais une équipe n'a pu regrouper un aussi bon nombre de personnes ayant un bon niveau intellectuel et gagner une aussi bonne confiance de la part des populations.

Cette confiance assez élevée a justifié le fait qu'il y ait plus d'un million de recettes provenant de la taxe rurale en 2010 mais dès 2011 ce bon niveau de recouvrement, au lieu de se maintenir ou de croître, a régressé jusqu'à 406 000 Francs et à moins de 20 000 en 2012. Le tableau suivant illustre bien l'analyse que les participants ont faite de l'évolution du recouvrement des ressources propres.

**Tableau 5 : analyse de l'évolution des recouvrements durant les trois années**

<b>Progrès réalisés</b>	<b>Manquements constatés</b>	<b>Leçons tirées</b>	<b>Recommandations</b>
développement de l'esprit d'équipe au sein du conseil	effritement de l'esprit d'équipe	rien ne peut se réaliser sans l'implication des populations à la base	organiser des rencontres de compte rendu de l'exécution des activités et de toute la gestion
forte mobilisation des acteurs locaux autour des activités du conseil rural	léthargie du conseil rural		reprendre les activités de sensibilisation dans les 5 zones de la communauté rurale
bonne mobilisation de la contribution locale pour la réalisation d'infrastructures	absence de suivi et de compte rendu des activités	pas de réussite sans une bonne communication entre tous les acteurs	Appuyer le recensement des boutiques et autres installations devant payer la patente et la taxe sur la publicité
implication des personnes ressources	manque de pérennisation des initiatives	l'accroissement des recettes propres à la collectivité locale est basé sur la confiance entre le conseil et les contribuables	Renforcer la collaboration avec les services techniques : trésor et impôts et domaine
engouement des partenaires	baisse de l'engouement des populations	l'accroissement des recettes propres augmente la capacité	

		du conseil à satisfaire les besoins et priorités des populations	
--	--	--	--

A la fin de l'analyse les participants ont tiré

- ✓ rien ne peut se réaliser sans l'implication des populations à la base ;
- ✓ pas de réussite sans une bonne communication entre tous les acteurs ;
- ✓ l'accroissement des recettes propres à la collectivité locale est basé sur la confiance entre le conseil et les contribuables ;
- ✓ l'accroissement des recettes propres augmente la capacité du conseil à satisfaire les besoins et priorités des populations.

### 6. Diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes

Même si la collectivité avait ciblé les contributions de la patente et la taxe sur la publicité comme les deux principales sources de recettes à accroître sur lesquelles devait porter l'assistance technique, la collectivité a jugé nécessaire d'élaborer des stratégies pour les trois principales sources de recettes locales que sont la taxe rurale, les contributions des patentes et la taxe sur la publicité.

Ils ont commencé par le diagnostic de la situation de recouvrement des recettes propres à travers le tableau suivant :

**Tableau 6 :** diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes

Sources de recettes	Actions réalisées	Changements majeurs	Défis et obstacles	Opportunités
taxe rurale	-bonne sensibilisation -bon taux de recouvrement en 2010	-instauration d'une dynamique participative en 2010	reconstituer l'esprit d'équipe du conseil rural	accompagnement par l'USAID PGP ; existence du GTS et d'autres personnes ressources
contribution de la patente	-tournées de recensement ; -émission de titres de recettes ; -démarrage de la collecte		bonne collaboration entre le conseil rural, le GTS et les services techniques	forte présence des installations devant payer la patente et la taxe sur la publicité grâce à la juxtaposition de la communauté rurale et de la commune de Kolda
Taxe sur la publicité	-démarrage du recensement		-pouvoir recenser toutes les installations publicitaires	



## **7. Elaboration du plan d'action d'amélioration du recouvrement des recettes locales**

Après la validation du diagnostic qui a été fait de ces trois années de mise en œuvre des principales sources de recettes locales, les participants se sont mis à élaborer un plan d'action pour corriger les manquements constatés et améliorer le niveau de recouvrement de ces principales sources de recettes de la communauté rurale. Ensemble en brainstorming ils ont convenu du plan d'action suivant :

**Tableau 7 :** planification des actions d'amélioration du recouvrement des recettes locales de la CR de Dioulacolon

<b>Problèmes identifiés</b>	<b>Action à entreprendre</b>	<b>Résultats attendus</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Mesures d'accompagnement</b>	<b>Période</b>	<b>Responsable</b>
prédominance des actions politiques sur les activités de développement	-concertation pour la relance des activités -nommer un coordonateur du GTS	-les populations sont remobilisées autour des activités de développement -le GTS fonctionne correctement	élus locaux, chefs de village, leaders d'OCB, imam, responsables politiques, médias	assurer le suivi	-à partir du 12 juin 2013	PCR
absence de rencontres de suivi et de compte rendu	Organiser une évaluation à mi parcours de l'exécution du budget participatif au niveau de chaque zone	-partager les difficultés de mobilisation des ressources et du respect des engagements -élaborer des solutions	conseil rural, GTS, comité du budget participatif, populations, personnes ressources, partenaires, services techniques	-avoir la situation de l'exécution du budget pour la préparation des rencontres, -réunions de préparation ou d'orientation des animateurs des rencontres de zone	-à partir du 20 juin 2013	PCR
difficultés de recouvrement des impôts locaux	-recensement des panneaux et enseignes de publicité et des installations industrielles et commerciales -émettre des titres de recettes -organiser des tournées de collecte en rapport avec les services techniques	un bon recouvrement de la patente et de la taxe sur la publicité est fait	-ASCom, trésor, commerçants, chefs de villages, membres GTS et comité du budget participatif, industriels	-avoir la collaboration des services techniques	-à partir de juin 2013	PCR

## **8. Préparation de la journée de communication et de sensibilisation des acteurs locaux**

Avant la clôture, nous avons travaillé avec le GTS élargi sur l'agenda de la journée de communication et de sensibilisation, procédé au choix des présentateurs des différentes communications et préparé ensemble les supports de présentation des communications.

## **9. Synthèse et clôture de l'atelier d'assistance technique**

Le PCR a procédé à la clôture de l'atelier d'assistance technique. Il a remercié les participants pour leur engagement. Il s'est réjoui de la qualité des productions et du niveau des débats et de l'esprit ayant permis d'obtenir ces productions. Il a demandé au groupe de choisir de bons présentateurs pour la journée de communication. Selon lui désormais il sera facile de convaincre les citoyens parce que nous avons des arguments concrets à leur présenter.

## **10. Evaluation (réactions des participants)**

Cet appui technique nous a permis d'avoir des arguments concrets pour convaincre les acteurs locaux à s'acquitter de leurs impôts et taxes ;

Ces trois jours d'échange nous ont permis de « laver le linge sale en famille » en situant les responsabilités dans la baisse du paiement de la taxe rurale surtout ;

Nous pouvons désormais établir la relation entre la mobilisation des ressources locales et la performance de la collectivité locale ;

Des arguments de plus pour montrer que le développement de notre collectivité locale repose sur nous même ;

Nous avons mieux compris le rôle important que doit jouer le GTS auprès du conseil rural dans la mobilisation des ressources locales.

## Feuilles de présence

**Evaluation du niveau de recouvrement et Assistance technique  
pour la mise en œuvre des plans d'actions d'amélioration du  
recouvrement des ressources propres de la communauté rurale  
de Karthiack**



**Rapport présenté par**



**Mr. Kémo DIATTA – Consultant Facilitateur**

**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA :013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

### **MISE EN ROUTE DE LA FORMATION**

- Ouverture officielle
- Présentation des participants et du facilitateur
- Recueil des attentes et craintes des participants
- Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier
- Présentation des normes de travail et adoption de règles du jeu.

### **Activité 1 : EVALUER L'EVOLUTION DU RECOUVREMENT DES RECETTES**

- 1.1 Identifier les différentes ressources recouvrées par la CL de 2009 à 2012
- 1.2 Renseigner les montants recouverts par ressource et par année
- 1.3 Faire une représentation graphique de chaque ressource recouvrée

### **Activité 2 : ANALYSE DE L'EVOLUTION DU RECOUVREMENT DES RECETTES**

- 2.1 Calculer la moyenne de recouvrement de chaque recette durant la période
- 2.2 Analyser le taux d'accroissement de chaque recette au cours de ces 3 années
- 2.3 Analyser l'impact de l'évolution des ressources financières sur la gouvernance locale

### **Activité 3 : ELABORER LA STRATEGIE DE RECOUVREMENT DES 2 SOURCES DE RECETTES**

- 3.1 Analyser les résultats du recouvrement des recettes durant ces 3 années
- 3.2 Diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes

### **Activité 4 : ELABORER UN PLAN DE RECOUVREMENT DES 2 SOURCES DE RECETTES**

- 4.1. Analyse des forces et faiblesses des activités menées dans le recouvrement
- 4.2 Identification de solutions alternatives
- 4.3 Elaboration d'un plan d'amélioration du recouvrement des 2 recettes cibles

### **Annexe**

### **Liste de présence**

---

## SIGLES ET ACRONYMES

---

**ACA** : Association Conseil pour l' Action

**ARD** : Agence Régionale pour le Développement

**SECOM** : Secrétaire Communautaire **BBG** :

Baromètre de Bonne Gouvernance **USAID** :

Agence de développement américain **CL** :

Collectivité Locale

**CR** : Conseil Rural ou Communauté Rurale

**GTS** : Groupe Technique de Suivi

**FECL** : fonds d'équipement des collectivités locales

**FDD** : fonds de dotation

**GIC** : Groupement d'Intérêt Communautaire

**GTS** : groupe technique de suivi

**IEC** : information, éducation et communication

**PGP** : Programme Gouvernance et Paix

**PCR** : Président du Conseil Rural

**PGP** : Programme Gouvernance et Paix

**STD** : Services techniques déconcentrés



Suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de chaque CL, la présente mission d'assistance technique, réalisée dans le cadre toujours de la stratégie du PGP d'accompagner les collectivités locales partenaires, est destinée aux membres du GTS et aux organes de la collectivité pour l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

Ce programme de formation qui a ainsi été proposé pour l'assistance technique se veut pratique et pragmatique pour permettre aux participants, notamment les membres du GTS et des organes de la CL de mieux comprendre d'une part, les mécanismes d'évaluation et d'analyse de leurs propres performances dans le domaine du recouvrement et, d'autre part, comprendre comment élaborer des stratégies de recouvrement des impôts locaux.

La mise en œuvre de ce programme d'assistance technique a reposé sur une méthode qui valorise le savoir et l'expérience des bénéficiaires à travers des échanges dynamiques et interactifs entre participants.

La méthodologie adoptée a privilégié ainsi, des questionnaires, des exercices qui sont traités dans des groupes de travail ou en plénière et qui ont permis aux participants d'être les acteurs de leur propre formation.

---

## 1. Contexte et justification

---

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales prévoit en ses articles 250, 251 et 252, la liste des recettes fiscales et autres revenus pouvant alimenter les budgets des communes et communautés rurales du Sénégal. Cependant, le constat fait au regard des budgets et états financiers des collectivités locales est que la plupart d'entre elles n'exploite pas suffisamment les différentes sources de revenus. Par ailleurs, il est noté un faible rendement de la quasi-totalité des sources qu'elles mettent en recouvrement. Plusieurs facteurs expliquent un tel état de fait. Il s'agit entre autres:

- de l'insuffisante maîtrise par les collectivités de leur potentiel fiscal et parafiscal ;
- du déficit quasi-généralisé des collectivités en ressources humaines avec comme corollaires un manque d'organisation et une incapacité à assurer une gestion adéquate de leurs ressources financières ;
- de la dépendance des collectivités, en matière d'émission des impôts et de recouvrement, vis-à-vis de l'Etat qui, lui-même, souffre d'un manque criard de moyens humains et matériels ;
- d'une inadaptation de la fiscalité aux réalités des collectivités locales auxquelles elle s'applique.

Fort du cadre institutionnel ci-dessus et des constats faits sur la gestion des CL en matière budgétaire, le partenariat du PGP avec les 12 CL se poursuit à travers des actions de renforcement de capacités et d'assistance technique.

La présente mission d'assistance technique qui fait suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de chaque CL a, entre autres pour objet, d'appuyer les GTS et les organes de la collectivité dans l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

A cet effet, la stratégie d'intervention de cette mission initiée par ACA s'articule autour des points suivants :



## **2. Objectif général**

Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources pour chacune des 12 CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011-2012), élaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres et réaliser une campagne de communication et de sensibilisation des acteurs locaux pour le paiement des impôts locaux.

## **3. Objectifs spécifiques**

Pour ce faire, il s'agira de :

OS1 : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources pour chacune des 12 CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011-2012) ;

OS2 : Elaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres ;

## **4. Résultats attendus de l'atelier**

A la fin de l'assistance technique les résultats suivants sont attendus :

- L'analyse du niveau de recouvrement des ressources propres de chacune des 12 CL partenaires du programme est réalisée ;
- L'AT pour le recouvrement des ressources propres des deux sources de recettes identifiées par chaque CL est mise en œuvre ;

## **5. Déroulement de l'atelier**

### **5.1 Cérémonie d'ouverture**

L'atelier a été ouvert par le 1<sup>er</sup> vice-président du conseil rural de Karthiack, en présence du représentant du PGP, M. Ousmane Diédhiou, PGP local governance facilitator.

Ouvrant l'atelier, le vice-président du conseil rural de Karthiack, au nom du PCR empêché, a souhaité d'abord la bienvenue au représentant du PGP et au facilitateur. Il a remercié ensuite les participants d'avoir répondu présents, et le PGP pour tout l'appui et l'accompagnement qu'il apporte à la collectivité locale.

Revenant sur l'atelier, il dira tout le bénéfice que cet assistance va apporter à la collectivité locale ; car en réalité, le véritable problème des collectivités locales, c'est le recouvrement des ressources propres. C'est pourquoi il exhortera fortement les participants à bien suivre pour une bonne application sur le terrain. C'est sur ces mots qu'il déclara, au nom du PCR empêché, ouverts les travaux de l'atelier d'assistance technique de la collectivité locale de Karthiack.

Auparavant, la parole avait été donnée à M. Jules Coly, coordinateur du GTS de Karthiack qui, dans son adresse, a rappelé le contexte dans lequel se tient cet atelier d'assistance technique avant de dire toute l'importance de thème de l'AT d'aujourd'hui sur la vie de la collectivité locale de Karthiack. C'est pourquoi, demandera-t-il aux participants, une bonne participation aux travaux de l'assistance technique pour en tirer le meilleur profit. Il terminera en précisant les conditions de prise en charge prévues pour le présent atelier.

Après lui, ce fut le tour de M. Ousmane Diédhiou, le représentant du PGP de prendre la parole. Ainsi, au nom du PGP et de ACA, M. Diédhiou a salué l'assistance et de dire que c'est toujours un plaisir pour lui de venir dans les CL partenaires du programme. Il informe d'abord les membres du GTS de la

disponibilité de leur équipement au niveau du siège à Dakar et des formalités à remplir pour en disposer.

Revenant sur l'AT d'aujourd'hui, il a rappelé ses objectifs poursuivis avant de dire toutes les attentes du programme en organisant cette assistance technique aux collectivités locales partenaires. Il a terminé en souhaitant de bons travaux à l'AT.

### ***5.2 Présentation des participants et de leurs attentes et craintes :***

#### **❑ Profil des participants :**

L'atelier d'assistance technique des membres du GTS et des organes de la CL de Karthiack a regroupé 21 participants dont : les 13 membres du GTS, plus 01 conseiller, 1 ASCOM et 06 OCB (voir liste des participants en annexe).

#### **❑ Les attentes et craintes des participants :**

La présentation des participants s'est faite en un tour de table ; et chaque participant a été invité à donner :

- son prénom et nom, sa fonction dans la collectivité locale
- en suite de dire ses attentes et craintes par rapport à l'atelier.

Après la présentation des participants, un brainstorming a été organisé pour recueillir les attentes et craintes des participants. Ce brainstorming a permis de recueillir les attentes et les craintes ci-après :

- Attentes :
  - Avoir une bonne stratégie de communication pour amener les populations à payer les taxes ;
  - Connaitre comment élabore-t-on un plan de communication ;
  - Comprendre le rôle du GTS dans le recouvrement des recettes de la CL ;
  - Avoir les arguments nécessaires pour convaincre les populations à payer la taxe rurale ;
  - Savoir comment faire pour avoir l'appui des services fiscaux et le trésor.
- Craintes :
  - Que certains participants ne s'absentent à cause des travaux de préparation de l'hivernage ;
  - Qu'on ne puisse avoir les services techniques pour nous accompagner ;
  - Le suivi sur le terrain.

### ***5.3 Présentation des objectifs, des résultats et de l'agenda***

Après la présentation des participants et de leurs attentes et craintes, le formateur a présenté les objectifs ci-dessus et l'agenda des trois jours. Par la suite, les participants ont défini des règles de jeu devant permettre d'avoir de bons échanges.

Les règles établies à cet effet sont les suivantes :

- Gérer le temps pour arriver à épuiser les séances prévues dans l'agenda ;
- Eviter les bavardages et les multiples sorties ;
- Mettre les portables sous mode silence et en cas d'appel, répondre au dehors

Ce n'est que suite à la présentation des principes et des règles du jeu que les travaux de la première journée devaient commencer.

Comme prévu à l'agenda, les travaux de la première journée ont commencé par l'évaluation de l'évolution du recouvrement des recettes de la CL durant les 3 dernières années. Les échanges sur ce point ont mis en exergue les éléments ci-après :

#### 6. 1<sup>re</sup> Activité : Evaluer l'évolution du recouvrement des recettes de la CL des 3 dernières années

La première séance de cette activité a été abordée en plénière pour répondre à la question focale suivante : Quelles sont les sources de recettes que la collectivité locale recouvrées ces 3 dernières années ?

Le remplissage ensemble en brainstorming du tableau de recueil des informations financières de la CL pour les années indiquées a montré que, hors-mis l'état civil et la participation à l'effort de constructions, la collectivité locale de Karthiack ne vivait que des appuis de l'Etat (en fonds de dotation et en fonds de concours). Ce n'est qu'à partir du début du partenariat avec l'USAID/PGP que la CL commence à recouvrer de nouvelles recettes constituées d'impôts locaux.



Travaux d'analyse de l'évolution des ressources

En effet, depuis la date de la formation des élus et acteurs des collectivités locales partenaires du PGP en juin 2011 à Kolda, sur la fiscalité et le recouvrement des impôts locaux à ce jour, la collectivité locale de Karthiack a pu mobiliser au moins 4 autres catégories de recettes comme vous allez le voir dans ce tableau ci-dessous.

Rubriques budgétaires	2009		2010		2011		2012	
	Prévisions	Recouvrements	Prévisions	Recouvrements	Prévisions	Recouvrements	Prévisions	Recouvrements
Fonds de dotation	-		-	13.000.000	-	13.000.000	-	13.000.000
Fonds de concours		3.000.000	-	3.000.000	-	3.000.000	-	3.000.000
Etat civil et Actes administratifs			200.000	235.400	300.000	350.000	500.000	450.000
Participation des populations à l'effort de construction		2.984.500	4.917.000	00	1.500.000	00	2.800.000	2.800.000
Occupation du domaine Public (ODP)			50.000	00	50.000	00	50.000	42.000
Taxe rurale			800.000	00	800.000	00	800.000	270.000
Taxes sur les spectacles			50.000	00	50.000	00	50.000	3.500
Produits marchands de poissons			50.000	00	50.000	00	50.000	27.400

On constate ainsi beaucoup d'efforts des acteurs de la collectivité locale dans le recouvrement de nouvelles recettes. Même si les montants ne sont pas très importants, il demeure que dans l'ensemble l'engagement et la volonté des acteurs est très visible. Cependant, la CL doit faire des efforts particuliers dans la capitalisation des données. On constate dans ce tableau, qu'une bonne partie des données de 2009 ne sont pas disponibles ; même si les participants expliquent que l'ancien ASCOM a démissionné et est parti avant l'installation du nouveau conseil.

Par, ailleurs, en ce qui concerne la rubrique participation des populations l'effort de constructions, les montants prévus sont souvent fonction des réalisations attendues du PNDL : il s'agit donc de la contrepartie que la CL devait mobiliser que celle-ci impute aux villages bénéficiaires.

Sur le plan schématique, la situation de l'évaluation des recouvrements des recettes de la collectivité locale de Karthiack se présente comme suit :



## 7. **Activité 2** : Analyser l'évolution des ressources de la CL

Après l'évaluation de l'évolution financière du recouvrement des recettes, l'atelier a abordé la partie calcul des taux d'accroissement des recettes recouvrées. Les participants ont été ainsi répartis en trois groupes ; et :

- Le premier groupe devait faire l'analyse de l'évolution des recettes de l'état civil et de l'expédition des actes administratifs ; ainsi que celle des recettes des produits marchands de poissons.
- Le deuxième groupe devait faire l'analyse de l'évolution des recettes de l'occupation du domaine public et celle de la taxe rurale.
- Le troisième groupe devait faire l'analyse de l'évolution des recettes de la taxe sur les spectacles, ainsi que celle des recettes de la participation des populations à l'effort de construction.

Ainsi, à l'issue des présentations des groupes et des plénières qui en ont suivies, les résultats suivants ont été obtenus :

Rubriques budgétaires	Recouvrement		Taux d'accrois. (2009-2010)	Recouvrement		Taux d'accrois. (2010-2011)	Recouvrement		Taux d'accrois. (2011-2012)
	2009	2010		2010	2011		2011	2012	
Etat civil et expéditions des actes administratifs		235.400	-	235.400	350.000	67,25%	350.000	450.000	77,77%
Participation des populations à l'effort de construction		00	-	00	00	00%	00	2.800.000	-
Occupation du domaine Public (ODP)		00	-	00	00	00%	00	42.000	-
Taxe rurale		00	-	00	00	00%	00	270.000	-
Taxes sur les spectacles		00	-	00	00	00%	00	3.5000	-
Produits marchands de poissons		00	-	00	00	00%	00	27.400	-

Après le calcul du taux d'accroissement financier des recouvrements des recettes, l'atelier a abordé la partie analyse des recouvrements effectués.

Les participants se sont retrouvés en travail de groupes ; et :

- Le premier groupe a fait l'analyse de l'évolution des recettes de l'état civil et de l'expédition des actes administratifs ; ainsi que celle des recettes des produits marchands de poissons.
- Le deuxième groupe a procédé à l'analyse de l'évolution des recettes de l'occupation du domaine public et celle de la taxe rurale.
- Et enfin le troisième groupe devait faire l'analyse de l'évolution des recettes de la taxe sur les spectacles, ainsi que celle des recettes de la participation des populations à l'effort de construction. Ainsi, à l'issue des présentations des groupes et des plénières qui en ont suivies, les résultats suivants ont été obtenus :

Progrès réalisés	Manquements constatés	Leçons tirées	Recommandations
Etat civil et expéditions des actes administratifs (77,77%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non déclaration à temps de certains enfants ;</li> <li>- Non autorisation par la loi pour les déclarations de plus de un an.</li> <li>- Manque de vignettes d'état civil jusqu'en 2010</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La combinaison de l'utilisation des vignettes et l'implication des ICP et des matrones a augmenté de façon substantielle les recouvrements de l'état civil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibiliser les populations sur l'intérêt de l'inscription à temps des naissances.</li> <li>- Impliquer les chefs de village dans la stratégie.</li> </ul>
Participation des populations à l'effort de construction	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les nombreux retards dans la réalisation des travaux de construction à cause des multiples sous-traitances ont commencé à saper l'élan des populations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en place du GTS doit pouvoir aider à accroître le suivi des chantiers des CL pour un respect des délais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le conseil doit veiller à lutter contre les multiples sous-traitances en introduisant dans les contrats une clause à cet effet.</li> <li>- Instruire le GTS à suivre tous les chantiers de la CL</li> </ul>
Taxe sur l'occupation du domaine Public (ODP) ; Taxes sur les spectacles et Taxe sur les spectacles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le manque de collecteurs légalement engagés a entraîné un faible recouvrement de cette source de recette</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise à disposition du conseil de collecteurs avec des contrats bien signés et des quittances a toujours permis d'augmenter les recouvrements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compte tenu des faibles montants recouverts au niveau de ces deux taxes, il faut recruter un collecteur par village pour toutes les taxes à percevoir dans le village</li> </ul>
Taxe rurale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non recensement effectif des contribuables pour cette taxe ;</li> <li>- Intérêt peu perçu de la taxe rurale peu perçu par les populations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La fixation d'un taux par carré a permis à la CL de commencer à recouvrer cette taxe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procéder à un recensement exhaustif de tous les carrés de la CL</li> <li>- Accroître la sensibilisation des populations en mettant en lien le taux de recouvrement de la taxe rurale et l'augmentation des réalisations de la CL</li> </ul>

Par la suite, les participants ont abordé, la séance sur l'élaboration d'une stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres et l'élaboration d'un plan d'action pour l'amélioration du recouvrement des deux sources de recettes cibles. Les échanges sur ces deux activités ont mis en exergue les éléments ci-après :

### 8. Activités 3 : Elaborer la stratégie de recouvrement des 2 sources de recettes retenues

Pour la collectivité locale de Karthiack, les deux nouvelles taxes retenues sont la taxe sur le droit de place et la taxe sur le stationnement. Même si une délibération a déjà été prise par le conseil et approuvée par le représentant de l'Etat, ces deux sources de recettes n'avaient pas encore connu de début d'exécution. Ce qui fait que le tableau de diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes s'est accentué sur les sources de recettes déjà recouvrées par la CL ; ceci permet de partir de cette expérience pour envisager le recouvrement des deux



Elaboration de la stratégie d'amélioration du recouvrement

nouvelles sources.

A cet effet, les participants ont maintenu les groupes de travail et les sources de recettes qu'ils analysaient depuis la veille. Ainsi, à l'issue des présentations des groupes et des débats en plénière, les résultats suivants ont été obtenus :

Sources de recettes	Actions réalisées	Changements majeurs	Défis et obstacles	Opportunités
Etat civil et expéditions des actes administratifs	Introduction du paiement par vignette pour les actes suivants : - Naissance, - Certificat de résidence, de mariage et de décès ; - Laissez-passer pour le bétail	Relèvement du taux de recouvrement de l'état civil et de l'expédition des actes administratifs	- Enregistrement systématique de toutes les naissances, les décès et les mariages - Déclaration de tous les animaux vendus ou achetés	- Existence d'une bonne collaboration entre la CL, les ICP et les matrones ; - Existence de beaucoup de cérémonies qui s'organisent dans l'année au niveau de la CL et qui nécessitent l'achat ou la vente de bétail.
Produits marchands de poissons	- Vote d'une délibération, - Introduction du paiement par vignette - Engagement de collecteurs	Début de recouvrement de recettes pour cette source	- Accroître le recouvrement de cette source de recettes malgré la réticence de certains pêcheurs - Motiver les collecteurs	- Disponibilité de collecteurs déjà initiés à cette taxe, - Existence de quais de pêches et de marchés locaux
Occupation du domaine Public (ODP)	- Vote d'une délibération, - Introduction du paiement par vignette - Engagement de collecteurs	Début de recouvrement de recettes pour cette source	- Accroître le recouvrement de cette source de recettes malgré la réticence de certains pêcheurs - Motiver les collecteurs	- Disponibilité de collecteurs déjà initiés à cette taxe, - Existence d'événements annuels comme les circoncisions, les congrès villageois et les semaines culturelles qui drainent du monde et donc des commerçants
Taxe rurale	- Sensibilisation des populations sur l'importance de la taxe rurale - Recensement des carrés mais non exhaustif	- Début de recouvrement de recettes pour cette source	- Accroître le recouvrement de cette source de recettes malgré la réticence de certaines populations - Amener l'Etat à assurer la motivation continue des chefs de village	- Début de recouvrement de la source - Existence de caisses villageoises mis en place par les congrès pour organiser la participation de villages à l'effort de développement
Taxes sur les spectacles	- Vote d'une délibération, - Introduction du paiement par vignette - Engagement de collecteurs	Début de recouvrement de recettes pour cette source	- Accroître le recouvrement de cette source de recettes - Motiver les collecteurs	- Disponibilité de collecteurs déjà initiés à cette taxe, - Existence d'événements annuels comme les navétanes, les soirées dansantes, les séances de lutte et les semaines culturelles

#### 9. Activités 4 : Elaboration d'un plan d'amélioration du recouvrement des 2 recettes cibles

Après l'identification des stratégies de recouvrement des sources de recettes, l'atelier a enfin abordé la séance sur l'élaboration du plan d'amélioration des recouvrements des deux sources cibles. Les participants ont été répartis en deux groupes. Chaque groupe a travaillé sur une source et à l'issue des présentations des groupes et des débats en plénière, les résultats suivants ont été obtenus

Première source de recettes : **Taxe sur le droit de place**

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
Occupation anarchique des places par les vendeurs	Sensibiliser les vendeurs sur la nécessité d'organiser l'espace	Amener les vendeurs à accepter l'idée de la réorganisation des marchés et la nécessité d'instaurer des taxes	- Conseil - Chefs de village - Délégués de quartier - GTS - Les représentants des vendeurs	-Transport de l'équipe de sensibilisateurs - Prise en charge des membres de l'équipe	Juillet 2013	Coordinateur du GTS

	Recenser les occupants des places et autres acteurs des marchés	- Avoir une liste des contribuables à la taxe sur le droit de place	- Conseil - Chefs de village - Délégués de quartier - GTS - Les représentants des vendeurs	- Confection des fiches - Prise en charge des enquêteurs	Juillet 2013	Coordinateur du GTS
	Délimiter les places et structuration des marchés	- Immatriculation de toutes les places pour faciliter la fixation des taxes	- Conseil - Chefs de village - Délégués de quartier - GTS - Les représentants des vendeurs	- Achat d'outils pour la délimitation des places - Prise en charge	Juillet 2013	Coordinateur du GTS
Inexistence de collecteurs	Identifier les collecteurs potentiels	Organiser un test pour le recrutement d'un collecteur par village	- le Conseil - Chefs de village - GTS	- Conception du test	Août 2013	Coordinateur du GTS
	Recrutement des collecteurs	Recrutement et signature de contrats de collecte des taxes au niveau de chaque village	- le Conseil - GTS	- Confection gilets, - Confection de badges - Motivation des collecteurs	Août 2013	Coordinateur du GTS

### Deuxième source de recettes : **Taxe sur le droit de stationnement**

Pour cette taxe, les participants ont unanimement opté pour l'expérimenter d'abord sur les camions de transports de sable, de produits locaux et de marchandises.

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
Les acteurs impliqués par cette taxe ne sont pas suffisamment sensibilisés	Organiser des rencontres villageoises de sensibilisation sur le recouvrement de cette taxe	Adhésion des planteurs et des populations en général à collaborer avec les collecteurs	- Conseil - Chefs de village - Délégués de quartier - GTS - Les planteurs	-Transport de l'équipe de sensibilisateurs - Prise en charge des membres de l'équipe	Juin 2013	1 <sup>er</sup> Vice PCR
Recrutement des collecteurs	Recrutement et signature de contrats de collecte des taxes au niveau de chaque village	Des collecteurs sont disponibles pour démarrer la collecte de la taxe sur le stationnement	- le Conseil - GTS	- Confection gilets, - Confection de badges - Motivation des collecteurs	Juillet 2013	1 <sup>er</sup> Vice PCR
Manque de quittances pour le recouvrement de cette taxe	Faire une commande de quittanciers	Des quittances sont remises aux collecteurs pour le recouvrement de la taxe sur le stationnement	- Le PCR - L'ASCOM	-	Juillet 2013	ASCOM

A la fin des travaux, les participants ont procédé à l'évaluation dont les résultats sont les suivants :

### **10.Evaluation :**

L'exploitation des fiches remplies pour l'évaluation finale par les participants donne les résultats ci-après.

Au total, les **21** participants ont participé à l'évaluation :

- 20** participants disent que la qualité des méthodes et approches utilisées sont TRES SATISFAISANTES et **01** dit qu'elles sont ASSEZ SATISFAISANTES
- 20** participants disent que la lisibilité et la clarté des supports utilisés sont TRES SATISFAISANTES et **01** dit ASSEZ SATISFAISANTES
- Pour ce qui est de la qualité des échanges entre les participants, **18** disent TRES SATISFAISANTES, **02** disent ASSEZ SATISFAISANTES et **01** dit MOYENNEMENT SATISFAISANTE.

- ❑ Pour ce qui est du niveau d'énergie et d'enthousiasme du facilitateur, **19** participants disent TRES SATISFAISANTS et **02** disent ASSEZ SATISFAISANTS
- ❑ Pour ce qui est de l'organisation de la salle de travail, **17** participants disent TRES SATISFAISANTE, **03** disent ASSEZ SATISFAISANTE et **01** dit MOYENNEMENT SATISFAISANTE
- ❑ Pour ce qui est de la qualité des repas, **18** participants disent TRES SATISFAISANTE et **03** disent ASSEZ SATISFAISANTE.
- ❑ En ce qui concerne les suggestions faites, beaucoup disent qu'il faut :
  - ✓ Augmenter le temps d'apprentissage ;
  - ✓ Faut faire un suivi de ce qui a été dit sur le terrain ;
  - ✓ Augmenter le nombre de participants pour faire bénéficier les autres conseillers.

## 11. Les recommandations de l'atelier :

Au terme de la formation, l'atelier a formulé les recommandations suivantes :

- ❖ Exhorter le conseil, avec l'appui du GTS, à faire ce genre d'exercice tous les 6 mois avec des graphiques à l'appui et d'organiser des séances populaires de rendre compte dans chaque zone ; cela, non seulement va renforcer la gouvernance locale, mais également va faciliter la sensibilisation sur le paiement des taxes.
- ❖ Pour amener le GTS à suivre l'exécution du plan d'action ainsi réactualisé, il est nécessaire que le chargé du volet au niveau du PGP puisse même appeler de temps en temps pour demander l'état d'avancement des activités planifiées ; cela poussera les membres du GTS à prendre des initiatives dans le sens de l'accomplissement de leurs engagements.
- ❖ Les dirigeants de la collectivité locale doivent faire des efforts particuliers dans la capitalisation des données. On a constaté, dans le remplissage du tableau, qu'une bonne partie des données de 2009 et avant 2009 ne sont pas disponibles ; même si les participants expliquent que l'ancien ASCOM a démissionné et est parti avant l'installation du nouveau conseil et n'a laissé aucun document relatif au recouvrement de la période.

## 12. Clôture de l'atelier :

La clôture de l'atelier a donné lieu à des allocutions : il s'agit de celle du coordinateur du GTS, de celle du représentant du PGP, en l'occurrence monsieur Ousmane Diédhiou et de celle du premier vice-président du conseil rurale de Karthiack qui a prononcé le discours de clôture.

Tous se sont félicités du déroulement des travaux et la pertinence des propositions qui ont été faites. Ils ont également insisté pour la matérialisation sur le terrain des bonnes propositions faites durant les deux jours d'assistance technique.

Le 1<sup>er</sup> vice PCR a surtout remercié fortement le PGP pour tous les efforts qu'il ne cesse d'entreprendre pour aider les collectivités locales partenaires. Il remerciera également le facilitateur pour la qualité de la prestation et les bons résultats auxquels il est parvenu. Il a aussi exhorté les participants à démultiplier aux autres les connaissances ainsi acquises pour faire tache d'huile dans l'espace de toute la communauté rurale. C'est sur ces mots, qu'il a déclaré clos le présent atelier d'assistance technique sur le recouvrement au niveau de la collectivité locale de Karthiack tout en souhaitant un bon retour à tout le monde.



### 13. Conclusion

---

Les travaux de l'atelier d'assistance technique des membres du GTS et des organes de la collectivité locale de Karthiack se sont déroulés dans de bonnes conditions. Les participants ont bien apprécié les thématiques abordées et ont beaucoup contribué dans les échanges.

On notera tout de même quelques difficultés liées à l'absence de certaines données statistiques de recouvrement pour les années antérieures à ce conseil.

Mais, il demeure que dans l'ensemble, l'atelier s'est très bien déroulé avec de bons échanges et une bonne participation des séminaristes. Ce qui laisse prévoir, au vu de l'enthousiasme que les travaux ont suscité au sein des participants, que nous allons atteindre les objectifs escomptés. Il demeure néanmoins qu'un bon suivi sur le terrain permettra de renforcer ces acquis.

**FICHE D'ÉVALUATION DE LA FORMATION**

Lieu : .....  
 ..... / ..... / .....

Date :

Appréciez les différentes rubriques suivantes :

Rubriques	Pas du tout satisfaisant	Moyennement satisfaisant	Assez satisfaisant	Très satisfaisant
1. Qualité des méthodes et approches utilisées pour l'atteinte des objectifs				
2. Clarté et lisibilité des supports visuels employés				
3. Qualité des échanges entre les participants				
4. Niveau d'énergie et d'enthousiasme du facilitateur				
5. Organisation de la salle de travail				
6. Qualité des repas				

7. Comment trouvez-vous la durée de l'atelier ?

- Trop longue  Normal  Trop courte

8. Indiquez les thèmes qui vous ont le plus intéressés

.....  
 .....  
 .....

9. Indiquez les thèmes qui vous sont les moins intéressés

.....  
 .....  
 .....

10. Donnez vos suggestions et commentaires pour améliorer les ateliers à venir

-----  
 -----  
 -----





## Rapport

# **Evaluation du niveau de recouvrement et Assistance technique pour la mise en œuvre des plans d'actions d'amélioration du recouvrement des ressources propres de la communauté rurale de Thiénaba**

Réalisé par



Avec la participation de : Abdoulaye Séné

**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA :013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

## SOMMAIRE

Sommaire .....	2
Sigles et acronymes.....	3
Résumé .....	4
Contexte et justification.....	5
Cérémonie d'ouverture.....	5
1 <sup>ère</sup> Séquence : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources de la CR de Thiénaba durant les trois dernières années (2009-2010-2011).....	6
Recueil des informations financière de la CL durant les trois dernières années (2009-2010-2011).....	6
Analyse des informations financière de la CL durant les trois dernières années (2009-2010-2011).....	8
Rapport détaillé d'analyse de la situation financière de la CR.....	9
2 <sup>ème</sup> Séquence : élaborer une stratégie de recouvrement pour l'amélioration du rendement des ressources propres.....	10
Conclusion.....	13
Annexes .....	14

## SIGLES ET ACRONYMES

ACA	Association conseil pour l'action
ARD	Agence régionale de développement
ASCOM	Assistant communautaire
AT	Assistance technique
BBG	Baromètre de bonne gouvernance
BC	Budget classique
BP	Budget participatif
CG	Comité de gestion
CGU	Contribution globale unique
CL	Collectivité locale
CLJ	Conseil local de la jeunesse
CP	Comité de pilotage
CR	Communauté rurale
CS	Comité de santé
CV	Chef de village
CRD	Comité régional de développement
DGL	Décentralisation gouvernance locale
EC	Etat civil
GPF	Groupement de promotion féminine
GTS	Groupe technique de suivi
ICP	Infirmier chef de poste
OCB	Organisation communautaire de base
ONG	Organisation non gouvernementale
PCR	Président de conseil rural
PPA	Paiement patente par anticipation
PGP	Programme gouvernance et paix
PNDL	Programme national de développement local
PRC	Programme de renforcement de capacités
RC	Renforcement de capacités
S&E	Suivi et évaluation
SM	Secrétaire municipal
USAID	United states agency for international development

## RESUME

L'assistance technique qui fait suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de la CR de Thiénaba a, entre autres pour objet, d'appuyer le GTS et les organes de la collectivité dans l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

Elle s'articule autour des points suivants :

- évaluer l'évolution du recouvrement des ressources de la communauté rurale de Thiénaba durant les 3 dernières années (2009-2010-2011) ;
- élaborer enfin, une stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres.

La formation a débuté avec l'évaluation des recouvrements des ressources propres en procédant d'abord par le recueil des informations financières des années 2009 -2010-2011 et ensuite par l'analyse de leur évolution au cours de la période afin d'en tirer les leçons qui s'imposent.

Par la suite, nous avons élaboré une stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres. Sous ce rapport, chaque source de recettes des deux identifiées par la CR de Thiénaba a fait l'objet d'un plan d'action d'amélioration des recouvrements.

Pour atteindre les objectifs de l'assistance technique, le facilitateur a alternativement utilisé selon la pertinence, la méthode des questions-réponses ou celle des travaux d'ateliers suivis de restitution en plénière.

## **1. Contexte et justification**

---

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales prévoit en ses articles 250, 251 et 252, la liste des recettes fiscales et autres revenus pouvant alimenter les budgets des communes et communautés rurales du Sénégal. Cependant, le constat fait au regard des budgets et états financiers des collectivités locales est que la plupart d'entre elles n'exploite pas suffisamment les différentes sources de revenus. Par ailleurs, il est noté un faible rendement de la quasi-totalité des sources qu'elles mettent en recouvrement. Plusieurs facteurs expliquent un tel état de fait. Il s'agit entre autres:

- de l'insuffisante maîtrise par les collectivités de leur potentiel fiscal et parafiscal ;
- du déficit quasi-généralisé des collectivités en ressources humaines avec comme corollaires un manque d'organisation et une incapacité à assurer une gestion adéquate de leurs ressources financières ;
- de la dépendance des collectivités, en matière d'émission des impôts et de recouvrement, vis-à-vis de l'Etat qui, lui-même, souffre d'un manque criard de moyens humains et matériels ;
- d'une inadaptation de la fiscalité aux réalités des collectivités locales auxquelles elle s'applique.

Fort du cadre institutionnel ci-dessus et des constats faits sur la gestion des CL en matière budgétaire, le partenariat du PGP avec les 12 CL se poursuit à travers des actions de renforcement de capacités et d'assistance technique.

La présente mission d'assistance technique qui fait suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de chaque CL a, entre autres pour objet, d'appuyer les GTS et les organes de la collectivité dans l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

A cet effet, la stratégie d'intervention de cette mission initiée par ACA s'articule autour des points suivants :

### **2. Objectifs spécifiques**

OS1 : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources pour chacune des 12 CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011-2012) ;

OS2 : Elaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres ;

### **3. Déroulement de l'assistance technique**

---

#### ***3.1-Cérémonie d'ouverture***

Elle a commencé aux environs de dix heures dans la salle de délibération de l'hôtel communautaire de Thiénaba par une prière de l'imam du village, suivie du mot de bienvenue du 1<sup>er</sup> adjoint au PCR Monsieur Khalifa Hane.

Dans son propos, Mr Hane a remercié tout le monde de sa présence et s'est appesanti sur l'importance de l'assistance technique qui, en plus du diagnostic de la situation financière de la CR, est une grande occasion de renforcement des capacités des participants, notamment les membres du GTS.

Il souhaité plein succès aux travaux et a déclaré ouverte la session d'assistance technique.

C'est à la suite de ses propos que le facilitateur a procédé à sa propre présentation et à celle des participants avant d'aborder celle des objectifs et de l'agenda.



### 3.2- Contrat de groupe

- respecter les horaires ;
- démarrage le matin à 9 h 30 ;
- pause-café : 11 h- 11 h 15 ;
- pause-déjeuner : 14 h-15 h 00 ;
- suspension : 17 h 00 ;
- éviter les poches de bavardage ;
- mettre les portable sous vibreur ;
- ne pas répondre dans la salle ;
- CV : Adama Diop ;
- trésorière : Mme Sow ;
- amende : 500 f.

Après le contrat de groupe, les participants ont abordé la première séquence portant sur l'évaluation de l'évolution du recouvrement des ressources pour la CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011-2012).

Cette séquence est divisée en trois séances que sont :

- Recueillir les informations financières des années 2009 -2010-2011 de la CR
- Analyser les informations financières des années 2009 -2010-2011
- faire le rapport détaillé d'analyse de la situation financière de la CR

#### 4. Première séquence : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources de la CR de Thiénaba durant les 3 dernières années (2009-2010-2011)

##### 4.1-Séance 1 : recueillir les informations financières de la communauté rurale pour les années 2009-2010-2011

Cette séance a été abordée en travaux de groupe. Les participants sont répartis en trois groupes dont un groupe par année pour recueillir sur padex, les prévisions et les recouvrements de recettes de l'année qui leur correspond. La synthèse des travaux de groupe a donné le tableau suivant :

Rubriques budgétaires	2009		2010		2011	
	prévisions	recouvrements	prévisions	recouvrements	prévisions	recouvrements
<b>Recettes de fonctionnement</b>						
<b>121 Résultat de fonctionnement reporté</b>	<b>1 300 000</b>	<b>1 378 333</b>	<b>1 029 750</b>	<b>1 220 889</b>	<b>1 200 000</b>	<b>4 635 375</b>
705 Droits d'alignement et frais de bornage	3 500 000	1 100 000	7 000 000	3 175 000	4 600 000	3 165 000
7094 Produit de l'expédition des actes administratifs d'état civil	500 000	-	500 000	-	500 000	83 500
7095 -Légalisation	100 000	-	100 000	-	100 000	-
<b>TOTAL DU SERVICE 70</b>	<b>4 100 000</b>	<b>1 100 000</b>	<b>7 600 000</b>	<b>3 175 000</b>	<b>5 200 000</b>	<b>3 248 500</b>
Service 71 Produits domaniaux						
714 produits des permis de stationnement sur la voie publique	8 000 000	6 708 000	10 000 000	7 300 000	12 500 000	7 188 000
7112 Droit de fourrière						

	300 000	-	318 830	-	400 000	-
<b>TOTAL DU SERVICE 71</b>	<b>8 300 000</b>	<b>6 708 000</b>	<b>10 318 830</b>	<b>7 300 000</b>	<b>12 900 000</b>	<b>7 188 000</b>
720 -Minimum fiscal	1 000 000	-	1 000 000	21 300	700 000	1 200
721 -Contribution des patentes	1 500 000	788 460	2 500 000	-	4 000 000	1 299 600
723 Taxe rurale	5 500 000	-	6 500 000	-	6 500 000	-
724 Impôt foncier bâti	500 000	-	500 000	-	500 000	-
726 Contribution globale unique (CGU)	-	-	-	-	300 000	-
<b>TOTAL DU SERVICE 72</b>	<b>8 500 000</b>	<b>788 460</b>	<b>10 500 000</b>	<b>21 300</b>	<b>12 000 000</b>	<b>1 300 800</b>
Service 73 -Taxes municipales						
7314 -Taxe sur l'électricité consommée	200 000	-	1 000 000	-	600 000	-
<b>TOTAL DU SERVICE 73</b>	<b>200 000</b>	<b>-</b>	<b>1 000 000</b>	<b>-</b>	<b>600 000</b>	<b>-</b>
Service 74 -Produits divers						
743 -Produit des amendes correctionnelles ou de simple police	2 000 000	1 209 520	1 500 000	985 739	2 500 000	1 063 840
749 -Recette éventuelles ou imprévues	8 800 000	-	9 000 000	78 100	5 500 000	-
<b>TOTAL DU SERVICE 74</b>	<b>10 800 000</b>	<b>1 209 520</b>	<b>10 500 000</b>	<b>1 063 839</b>	<b>8 000 000</b>	<b>1 063 840</b>
Service 75- Dotation de fonctionnement						
754 -Fonds de dotation de la décentralisation	12 186 300	12 186 300	13 000 000	13 000 000	13 000 000	13 000 000
<b>TOTAL DU SERVICE 75</b>	<b>12 186 300</b>	<b>12 186 300</b>	<b>13 000 000</b>	<b>13 000 000</b>	<b>13 000 000</b>	<b>13 000 000</b>
<b>TOTAL GENERAL DES RECETIES FONCTIONNEMENT</b>	<b>45 386 300</b>	<b>23 370 613</b>	<b>53 948 580</b>	<b>25 781 028</b>	<b>52 900 000</b>	<b>30 436 515</b>
<b>Recettes d'investissement</b>						
123 Résultat d'investissement Reporté	20 000 000	4 798 547	4 340 919	3 701 199	40 000 000	26 254 872
1051-Fonds de concours de l'Etat	3 000 000	3 000 000	3 000 000	40 000 000	6 000 000	3 000 000
1059 Autres fonds de concours	10 000 000	-	88 259 081	12 500 000	21 000 000	5 000 000
115 -Excédent de fonctionnement capitalisé	9 000 000	-	6 900 000	2 500 000	4 500 000	-
<b>TOTAL DES RECETIES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>42 000 000</b>	<b>7 798 547</b>	<b>102 500 000</b>	<b>58 701 199</b>	<b>71 500 000</b>	<b>34 254 872</b>
<b>TOTAL GENERAL DES RECETIES</b>	<b>87 386 300</b>	<b>31 169 160</b>	<b>156 448 580</b>	<b>84 482 227</b>	<b>124 400 000</b>	<b>64 691 387</b>

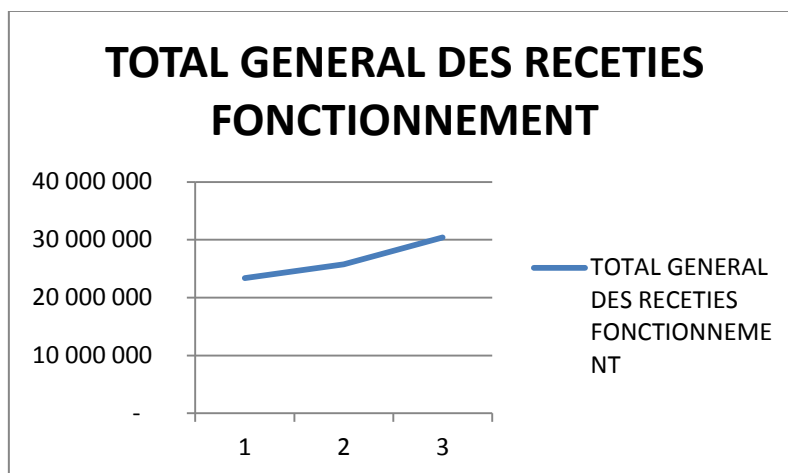
A la suite du recueil des informations financières de la CR de Thiénaba des années 2009-2010-2011, les participants ont procédé en travaux de groupe comme précédemment, à l'analyse de ces données en renseignant le tableau suivant :

#### 4.2- Séance 2 : Analyse des informations financières de la CR des années 2009 -2010-2011 de la CR

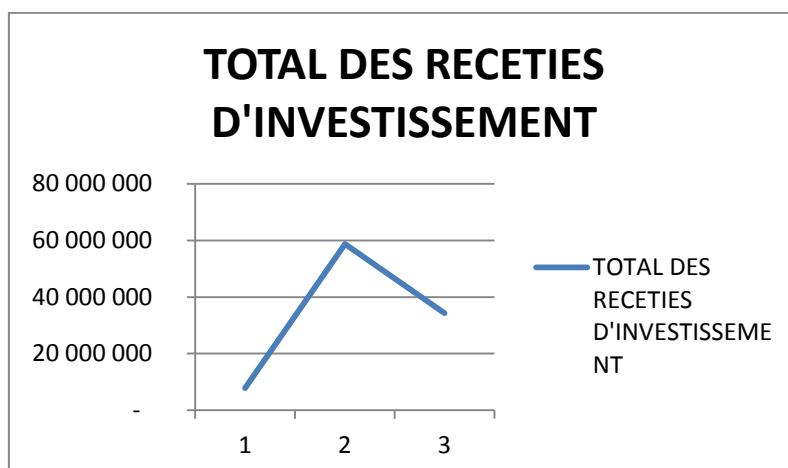
Rubriques budgétaires	Recouvrements		Taux d'accroissement en %	Recouvrements		Taux d'accroissement en %
	2009	2010		2010	2011	
<b>Recettes de fonctionnement</b>						
121 Résultat de fonctionnement reporté	1 378 333	1 220 889	-11,42	1 220 889	4 635 375	279,67
705 Droits d'alignement et frais de bornage	1 100 000	3 175 000	189	3 175 000	3 165 000	- 0,31
7094 Produit de l'expédition des actes administratifs d'état civil	-	-	-	-	83 500	
7095 -Légalisation	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL DU SERVICE 70</b>	<b>1 100 000</b>	<b>3 175 000</b>	<b>189</b>	<b>3 175 000</b>	<b>3 248 500</b>	<b>2,31</b>
Service 71 Produits domaniaux						
714 produits des permis de stationnement sur la voie publique	6 708 000	7 300 000	8,82	7 300 000	7 188 000	- 1,54
7112 Droit de fourrière	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL DU SERVICE 71</b>	<b>6 708 000</b>	<b>7 300 000</b>	<b>8,82</b>	<b>7 300 000</b>	<b>7 188 000</b>	<b>- 1,54</b>
720 -Minimum fiscal	-	21 300		21 300	1 200	
721 -Contribution des patentes	788 460	-	- 100	-	1299600	
723 Taxe rurale	-	-	-	-	-	-
724 Impôt foncier bâti	-	-	-	-	-	-
726 Contribution globale unique (CGU)	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL DU SERVICE 72</b>	<b>788 460</b>	<b>21 300</b>	<b>97,29</b>	<b>21 300</b>	<b>1 300 800</b>	<b>6007,04</b>
Service 73 -Taxes municipales						
7314 -Taxe sur l'électricité consommée	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL DU SERVICE 73</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Service 74 -Produits divers						
743 -Produit des amendes correctionnelles ou de simple police	1 209 520	985 739	- 18,50	985 739	1 063 840	7,92
749 -Recette éventuelles ou imprévues	-	78 100		78 100	-	- 100
<b>TOTAL DU SERVICE 74</b>	<b>1 209 520</b>	<b>1 063 839</b>		<b>1 063 839</b>	<b>1 063 840</b>	<b>-</b>
Service 75- Dotation de fonctionnement						
754 -Fonds de dotation de la décentralisation	12 186 300	13 000 000	6,67	13 000 000	13 000 000	-
<b>TOTAL DU SERVICE 75</b>	<b>12 186 300</b>	<b>13 000 000</b>	<b>6,67</b>	<b>13 000 000</b>	<b>13 000 000</b>	<b>-</b>
<b>TOTAL GENERAL DES RECETTES FONCTIONNEMENT</b>	<b>23 370 613</b>	<b>25 781 028</b>	<b>10,31</b>	<b>25 781 028</b>	<b>30 436 515</b>	<b>18,05</b>
<b>Recettes d'investissement</b>						
123 Résultat d'investissement reporté	4 798 547	3 701 199	- 22,86	3 701 199	26 254 872	609,36
1051-Fonds de concours de l'Etat	3 000 000	40 000 000	1 233,33	40 000 000	3 000 000	- 1233,33
1059 Autres fonds de concours	-	12 500 000		12 500 000	5 000 000	- 100
115 -Excédent de fonctionnement capitalisé	-	2 500 000		2 500 000	-	- 100
<b>TOTAL DES RECETTES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>7 798 547</b>	<b>58 701 199</b>	<b>652,72</b>	<b>58 701 199</b>	<b>34 254 872</b>	<b>- 41,64</b>
<b>TOTAL GENERAL DES RECETTES</b>	<b>31 169 160</b>	<b>84 482 227</b>	<b>171,04</b>	<b>84 482 227</b>	<b>64 691 387</b>	<b>- 23,42</b>

La synthèse de l'analyse en séance 3 figure dans le tableau ci-dessous :

#### 4.3- Séance 3 : rapport détaillé d'analyse de la situation financière de la CR



Les recettes de fonctionnement au cours des trois ans sont gonflées par les reports à nouveau, les dotations de fonctionnement et la seule principale source de recette propre de la CR, les droits de stationnement.



Comme pour les recettes de fonctionnement, celles d'investissement sont aussi gonflées par les reports et les fonds de concours principalement. Elles ont connue en baisse drastique en 2011 due à réduction des fonds de concours de l'Etat et des autres fonds de concours.

#### Rapport détaillée de l'analyse de la situation financière

Progrès réalisés	Manquements constatés	Leçons tirées	Recommandations
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recouvrement des produits de l'état civil à partir de 2011 ;</li> <li>- Une opération coup de point de PPA en 2011 ayant permis d'augmenter</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- non-paiement de la taxe rurale depuis plus de dix ans ;</li> <li>- non maîtrise du potentiel fiscal ;</li> <li>- exploitation insuffisante des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les populations ne participent pas assez à l'effort de développement de la CR ;</li> <li>- les élus ne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- procéder à l'identification et au recensement de l'ensemble des possibilités de recettes ;</li> <li>- mener des campagnes de</li> </ul>

Progrès réalisés	Manquements constatés	Leçons tirées	Recommandations
<p>sensiblement le produit de cette source de recettes ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La réalisation d'un lotissement en 2010 et le recouvrement des recettes y afférentes</li> <li>- Le recouvrement des droits de stationnement au niveau des carrières de sable</li> </ul>	<p>possibilités de recettes ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- faible taux d'absorption des recettes d'investissement disponibles</li> <li>- recettes d'investissement trop dépendantes des fonds de transfert de l'Etat et des partenaires ;</li> <li>- faible contribution de la CR à l'effort d'investissement sur fonds propres</li> </ul>	<p>connaissent pas assez leurs rôles et responsabilités dans la gestion des affaires locales</p>	<p>communication et de sensibilisation pour susciter la participation des populations à la gestion et à la supervision des affaires locales ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- continuer à renforcer les capacités des élus sur leurs rôles et responsabilités dans la gestion de la CL</li> </ul>

## Séquence 2 : élaborer une stratégie de recouvrement pour l'amélioration du rendement des ressources propres

Le diagnostic s'opère en plénière par le renseignement du tableau ci-dessous :

### Diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes

Sources de recettes	Actions réalisées	Changements majeurs	Défis et obstacles	Opportunités
1. faire payer la CGU aux exploitants de poulaillers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- recensement des poulaillers</li> </ul>	Pollution de l'environnement immédiat des poulaillers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- identification d'un site de délocalisation approprié</li> <li>- concertation avec les acteurs concernés</li> <li>- délocalisation des poulaillers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- source de recettes pour la CL</li> <li>- source d'emploi</li> <li>- amélioration de la qualité nutritionnelle</li> <li>- régénération et fertilisation des sols</li> </ul>
2. mettre en place un système efficace de recouvrement des droits de	<ul style="list-style-type: none"> <li>- fixation des taux applicables aux droits de stationnement</li> <li>- recrutement de collecteurs au</li> </ul>	Développement d'activités maraîchères	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la transparence dans le recouvrement des recettes</li> <li>- la réduction des surfaces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- source importante pour la CR</li> <li>- source d'emplois pour les jeunes de la</li> </ul>

Sources de recettes	Actions réalisées	Changements majeurs	Défis et obstacles	Opportunités
stationnement des camions de sables	<ul style="list-style-type: none"> <li>niveau des carrières de sable</li> <li>- signature d'un protocole d'accord entre la CR et les usagers</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>cultivables</li> <li>- le respect des limites définies aux carrières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CR</li> <li>- disponibilité du matériau de construction (sable)</li> </ul>
3. recouvrer la taxe sur les autorisations de construire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- identification des limites de la CR par référence au décret le créant</li> <li>- contact avec les services de l'urbanisme pour faciliter l'instruction des dossiers</li> <li>- prise de connaissance des pièces constitutives du dossier d'autorisation de construire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Connaissance des limites entre la CR de Thiénaba et la commune de Khombole</li> <li>- règlement du litige foncier entre Khombole et Thiénaba</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le respect des normes de construction</li> <li>- la fixation de la taxe sur les autorisations de construire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- source de recettes</li> <li>- meilleure organisation de l'habitat</li> <li>- meilleure sécurité des constructions</li> </ul>

A la suite de l'état des lieux de la mise en œuvre des sources de recettes identifiées, la plénière s'est poursuivie pour élaborer un plan d'action d'amélioration des recouvrements à chaque source de recettes

**Source de recettes 1** : faire payer la CGU aux exploitants de poulaillers

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
Pollution de l'environnement immédiat des poulaillers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- informer les exploitants de leur enrôlement dans la CGU</li> <li>- organiser des tournées de CGU</li> <li>- notifier aux exploitants les décisions de délocalisation</li> <li>- délocaliser les poulaillers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les exploitants de poulaillers sont informés</li> <li>- des tournées de CGU sont organisées</li> <li>- les exploitants sont notifiés de la décision de délocalisation</li> <li>- les poulaillers sont délocalisés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les membres du GTS</li> <li>- le GTS, le service des impôts et domaines, les forces de sécurité</li> <li>- le conseil rural, le GTS, les exploitant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prévoir des moyens logiques, humains et financiers</li> <li>Prendre contact avec les services fiscaux et les services financiers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Novembre 2013 à Février 2014</li> <li>Novembre 2013</li> <li>Novembre 2013</li> <li>Décembre 2013</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PCR</li> <li>- Président du GTS</li> <li>- PCR</li> <li>- PCR</li> </ul>

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
			, la commission environnement	de l'Etat Identifier les sites de recasement Associer les exploitants dans le processus de délocalisation		

**Source de recettes 1 bis:** mettre en place un système efficace de recouvrement des droits de stationnement dans les carrières

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
Manque de transparence dans le recouvrement du droit de stationnement dans les carrières	- installer deux postes de contrôle (guérites)	- deux postes de contrôle sont installés	- GTS, les transporteurs, le service des mines, la gendarmerie	- Prendre un arrêté pour créer une commission de contrôle - identifier les sites d'implantation des guérites	juillet 2013	- PCR
	- organiser des tests de collecte au niveau des carrières de sable	- des tests de collecte sont organisés dans les carrières			août 2013	- PCR

**Source de recettes 2 :** recouvrer la taxe sur les autorisations de construire

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
Non-respect des normes urbanistiques et architecturales dans les constructions	- créer une commission de suivi et de contrôle des nouvelles constructions	- une commission de suivi et de contrôle des nouvelles constructions est créée	- PCR, le conseil rural, personne-ressource, GTS  - conseil rural,	- appui technique du service de l'urbanisme  - sérier les taux de la	juillet 2013	- PCR
	- fixer le montant de la taxe sur les	- le montant de la taxe sur les			juillet 2013	- PCR
					juillet 2013	- PCR

<b>Problèmes identifiés</b>	<b>Action à entreprendre</b>	<b>Résultats attendus</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Mesures d'accompagnement</b>	<b>Période</b>	<b>Responsable</b>
	autorisations de construire  - mener une campagne de sensibilisation sur les autorisations de construire	autorisations de construire est fixé  - une campagne de sensibilisation sur les autorisations de construire est menée	service de l'urbanisme, le cadastre, ASCOM, CADL, sous-préfet  - GTS, service de l'urbanisme, cadastre, conseil rural ; populations	taxe entre les résidents et les non-résidents  - afficher la liste des pièces constitutives du dossier d'autorisation de construire  - faire des émissions sur les autorisations de construire	Juillet 2013  Juillet 2013	- Président GTS

## Conclusion

L'assistance technique a permis aux participants de mieux se familiariser avec le budget de leur CL, mais aussi, de toucher du doigt les goulots d'étranglements constatés dans la gestion des affaires locales. Les goulots d'étranglement les plus saillants, à savoir la faible mobilisation des ressources propres, l'exploitation insuffisante du potentiel fiscal entre autres, ont été identifiés par les participants eux-mêmes.

Au total, une prise de conscience de l'importance de la participation des populations dans la gestion et la supervision des affaires est plus que jamais ancrée.

L'élaboration de la stratégie et du plan d'actions d'amélioration du recouvrement des deux sources de recettes identifiées, ont suscité beaucoup d'espoir chez les participants. Ainsi, l'appui et l'accompagnement du PGP pour la réalisation de ces activités ainsi que la dotation du GTS de moyens de travail, sont plus que nécessaires, si l'on veut améliorer considérablement l'indice du BBG.



## ANNEXE

### Annexe 1 : évaluation de l'atelier

Items	Moyennement satisfait			Assez satisfaite			Très satisfait		
	Score	Effectif	Pourcentage	Score	Effectif	Pourcentage	Score	Effectif	pourcentage
Qualité des méthodes et approches utilisées pour l'atteinte des objectifs				4	17	23,52	13	17	76,47
Clarté et lisibilité des supports				9	16	56,25	7	16	43,75
Qualité des échanges entre participants				4	17	23,52	13	17	76,47
Niveau d'énergie et d'enthousiasme du facilitateur				2	17	11,76	15	17	88,23
Organisation de la salle de travail	4	17	2,35	6	17	35,29	7	17	41,17
Qualité des repas	5	17	29,41	5	17	29,41	7	17	41,17

Pour les différents items utilisés, la note est comprise entre assez satisfaisant et très satisfaisant avec des score très élevés pour les méthodes et approches utilisées et le niveau d'énergie du facilitateur. Ceci montre que la session d'assistance technique est bien appréciée par les participants. On note néanmoins 2,35% de moyennement satisfaisant au niveau de l'organisation de la salle de travail et 29,41% pour la qualité des repas.

14 des 17 participants interrogés. Les thèmes qui les ont le plus intéressés sont la l'autorisation de construire, la CGU et le droit de stationnement.

Aussi, ils ont souhaité avoir le rapport de l'AT.

### Annexe 2 : Notes sur la CGU, le droit de stationnement et l'autorisation de construire

#### Note sur la contribution globale unique (CGU)

La contribution des patentes est un prélèvement sur toute activité commerciale ou professionnelle qui s'exerce sur le territoire de la collectivité locale. Les contribuables qui payaient la patente forfaitaire sont désormais assujettis à la CGU.

La contribution des patentes est due par toute personne qui exerce au Sénégal un commerce, une industrie, une profession à l'exclusion des personnes exerçant des activités salariées au sens du code du travail.

#### Qui doit payer la CGU ?

Sont assujettis à la CGU les personnes les personnes physiques dont le chiffre d'affaires annuel, tous droits et taxes compris, n'excède pas :

- 50 millions de francs lorsqu'elles effectuent des opérations de livraison de biens ;
- 25 millions de francs lors qu'elles effectuent des opérations de prestation de services

## **Actions pouvant être entreprises pour une amélioration du recouvrement de la CGU**

- Appuyer les services des impôts en moyens humains, matériels et logistiques pour d'une part, un recensement régulier des contribuables assujettis et une mise à jour des fichiers et d'autre part, l'organisation correcte des tournées de CGU ;
- Renforcer les moyens humains, matériels et logistiques de la recette perception pour un recouvrement optimal des rôles et l'organisations efficiente des tournées de CGU par la commission composée de représentants du service des impôts et de la perception, de la collectivité locale concernée et des forces de l'ordre ;
- En collaboration avec les services fiscaux compétents, informer et sensibiliser les contribuables concernés.

## **Note sur le droit de stationnement**

Le produit des droits de stationnement sur la voie publique doit être exploité dans toutes les CL où se développent des activités de transport (à l'exception des communes d'arrondissement).

## **Qui doit payer le droit de stationnement sur la voie publique ?**

Tout propriétaire de véhicule affecté au transport en commun de passagers ou de marchandises desservant tout ou partie du territoire de la collectivité locale. Exemple : taxis urbains et interurbains, cars rapides, bus, minibus, camions, véhicules de transport de marchandises ou de bagages, etc.

## **Quels sont les taux applicables aux droits de stationnement sur la voie publique ?**

Les taux sont fixés en fonction de la nature du véhicule et du nombre de places (véhicules de tourisme, minibus, bus, taxis brousse, camions, etc.) et/ou en fonction de la nature de la charge transportée (passagers ou marchandises).

Pour les redevables connus et qui circulent régulièrement dans le périmètre de la CL (taxis, cars rapides, bus, etc.) les tarifs peuvent être appliqués sur la base d'une périodicité mensuelle.

Une taxe journalière perçue sur ticket est appliquée aux autres redevables.

## **Actions pouvant permettre une amélioration du recouvrement du droit de stationnement sur la voie publique**

- Se rapprocher du service des mines pour collecter et suivre les informations et données sur les titulaires de licences de transport ;
- Créer un fichier des véhicules desservant la CL
- Confectionner, en relation avec la perception, des cartes individuelles de stationnement et les remettre aux titulaires de permis de stationnement ;
- Installer des guérites aux entrées et sorties des villes, villages, marchés et gares routières chaque fois que le potentiel de recettes et l'importance du trafic le recommandent ;
- Développer un partenariat avec les forces de l'ordre (police ou gendarmerie) pour faciliter les opérations de recouvrement et de contrôle.

## **Note sur l'autorisation de construire**

L'autorisation de construire ou permis de construire vise à garantir le respect des normes urbanistiques et architecturales. Elle est exigée pour les travaux neufs de construction, la réalisation de clôture pour une hauteur dépassant deux mètres, les modifications extérieures apportées aux constructions existantes, les reprises de gros œuvres, les surélévations et les travaux entraînant une modification importante de la distribution intérieure des bâtiments existants. Il concerne tous les travaux quelque soit l'usage (habitation ou autre) du bâtiment.

Le permis de construire doit être renouvelé au bout de trois ans si les travaux ne sont pas terminés.

### **Qui peut demander une autorisation de construire ?**

La demande d'autorisation de construire doit être initiée par la personne physique ou morale propriétaire des lieux ou par une personne dûment mandatée. Elle s'impose aux administrations, aux services publics et concessionnaires de services publics de l'Etat, aux communes et aux communautés rurales. Ainsi, le propriétaire s'assure que les droits d'usage qui lui ont été concédés sont réels et que l'ouvrage prévu présente toutes les garanties de sécurités.

### **Quels sont les documents à fournir ?**

- Une demande adressée au maire ou au PCR ;
- Une copie du titre de propriété (titre foncier, permis d'occuper, attestation, bail ou droit de superficie) ;
- Un plan de situation et de délimitation du terrain d'assiette du projet (c'est-à-dire sur lequel figure l'emplacement destiné à recevoir la construction) ; ce plan doit être certifié exact par le service du cadastre ;
- Cinq jeux de plan de construction (situation, masse, plan, coupe, façade) à l'échelle de 1/100° ;
- Une fiche de renseignement portant sur le projet de construction ;
- Un devis descriptif du projet ;
- Un timbre fiscal de 1000 francs ;
- Une enveloppe timbrée à 200 f portant l'adresse du demandeur.

### **Quel est le coût ?**

Le coût total varie selon les localités. Il se répartit ainsi :

- Une taxe d'urbanisme dont le montant varie entre 1000 et 5000 FCFA
- Une taxe municipale ou rurale dont le montant varie entre 50 000 et 200 000 FCFA selon la CL concernée.

### **Quel est le délai de délivrance ?**

L'étude du dossier peut prendre trois mois.

### **Que faire en cas de perte ou de vol de l'autorisation de construire ?**

Se faire établir un duplicata en présentant un certificat de perte.

### **A qui s'adresser ?**

Aux services chargés de l'urbanisme du lieu où se trouve le terrain

**NB**

- Le plan cadastral du terrain s'obtient auprès des services du cadastre ;
- La taxe d'urbanisme est payable auprès du receveur des domaines sur présentation d'un bulletin de liquidation délivré par le service chargé de l'urbanisme
- La taxe municipale ou rurale est payable auprès du receveur municipal ou rural sur présentation d'un bulletin de liquidation délivré par le service chargé de l'urbanisme.

Rapport

**Evaluation du niveau de recouvrement et  
Assistance technique pour la mise en œuvre des  
plans d'actions d'amélioration du recouvrement  
des ressources propres de la Communauté rurale  
de Yéne**

Rapport présenté par



**Seydina Issa Ndiaye – Consultant Facilitateur**

**ASSOCIATION CONSEIL POUR L'ACTION  
(ONG d'Appui au Développement)**

---

*Sicap Sacré Cœur 1, Villa 8333 BP 10 485 Dakar Liberté Tél. (+221)33 825 45 29/  
33 825 32 14 Fax (221 ) 33 825 45 27 NINEA :013-82-07 Email : [aca@aca.sn](mailto:aca@aca.sn) site web : [www.aca.sn](http://www.aca.sn)*

---

## SOMMAIRE

Liste des Acronymes	3
Contexte et Justification	4
Objectifs : Généraux et Spécifiques	4
Evaluation de l'évolution des recouvrements	5
Analyse de l'évolution des recouvrements	6
Recommandations pour améliorer les recouvrements	7
Stratégie de recouvrement des trois sources de recettes	8
Plan d'action pour améliorer le recouvrement des trois sources	11
Conclusion	12

## ANNEXES

- Liste de présence ;

## Liste des acronymes

ACA	Association Conseil pour l'Action
ARD	Agence Régionale de Développement
ASCOM	Assistante Communautaire
AT	Assistance Technique
BBG	Baromètre de Bonne Gouvernance
BC	Budget Classique
BP	Budget Participatif
CDV	Comité de Développement Villageois
CG	Comité de Gestion
CRY	Communauté Rurale de Yène
CGU	Contribution Globale Unique
CL	Collectivité Locale
CP	Comité de Pilotage
CPS	Comité de Planification et de Suivi
CR	Conseil Rural/Conseiller Rural
CRD	Comité Régional de Développement
CV	Chef de village
DGL	Décentralisation Gouvernance Locale
GPF	Groupement de Promotion Féminine
GTS	Groupe Technique de Suivi
IEC	Information, Education, Communication
OCB	Organisation Communautaire de Base
ODP	Occupation du Domaine Public
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OVP	Occupation de la Voie Publique
PA	Plan d'Actions
PCR	Président du Conseil Rural
PGP	Programme Gouvernance et Paix
PNDL	Programme National de Développement Local
PRC	Programme de Renforcement de Capacités
PV	Procès Verbal
RC	Renforcement des Capacités
RCom	Radio Communautaire
S&E	Suivi et Evaluation
USAID	United States Agency for International Development

## 1. Contexte et justification

---

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales prévoit en ses articles 250, 251 et 252, la liste des recettes fiscales et autres revenus pouvant alimenter les budgets des communes et communautés rurales du Sénégal. Cependant, le constat fait au regard des budgets et états financiers des collectivités locales est que la plupart d'entre elles n'exploite pas suffisamment les différentes sources de revenus. Par ailleurs, il est noté un faible rendement de la quasi-totalité des sources qu'elles mettent en recouvrement. Plusieurs facteurs expliquent un tel état de fait. Il s'agit entre autres:

- de l'insuffisante maîtrise par les collectivités de leur potentiel fiscal et parafiscal ;
- du déficit quasi-généralisé des collectivités en ressources humaines avec comme corollaires un manque d'organisation et une incapacité à assurer une gestion adéquate de leurs ressources financières ;
- de la dépendance des collectivités, en matière d'émission des impôts et de recouvrement, vis-à-vis de l'Etat qui, lui-même, souffre d'un manque criard de moyens humains et matériels ;
- d'une inadaptation de la fiscalité aux réalités des collectivités locales auxquelles elle s'applique.

Fort du cadre institutionnel ci-dessus et des constats faits sur la gestion des CL en matière budgétaire, le partenariat du PGP avec les 12 CL se poursuit à travers des actions de renforcement de capacités et d'assistance technique.

La présente mission d'assistance technique qui fait suite à l'identification de deux sources de recettes au niveau de chaque CL a, entre autres, pour objet, d'appuyer les GTS et les organes de la collectivité dans l'amélioration du recouvrement des ressources financières.

A cet effet, la stratégie d'intervention de cette mission initiée par ACA s'articule autour des points suivants :

### Objectifs spécifiques

OS1 : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources pour chacune des 12 CL durant les 3 dernières années (2009-2010-2011-2012) ;

OS2 : Elaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres.

L'atelier de la Communauté Rurale de Yène a été ouvert le jeudi 6 juin 2013 par Monsieur Issa THIANDOUM, Représentant du PCR en présence de Monsieur Baye Aby DIAGNE et de Monsieur Djibril DIAGNE de ACA.

Après la prière initiale, Mr THIANDOUM, Coordonnateur du GTS de la CRY a souhaité la bienvenue aux représentants du PGP et de ACA, au facilitateur Seydina Issa NDIAYE et à l'ensemble des participants. Au nom du PCR, il a déclaré ouvert l'atelier.

Mr Djibril DIAGNE a rappelé les différents ateliers organisés dans le cadre du partenariat entre le PGP et la CR de Yène, le contexte du présent atelier et les dispositions pour la prise en charge du remboursement des frais de déplacement.

Mr Baye Aby DIAGNE a rappelé l'importance d'améliorer la mobilisation des ressources propres de la CL.



Le facilitateur rappelle les objectifs ci-dessus et l'agenda ; les participants sont ensuite répartis en trois groupes de travail ; chaque groupe a reçu les comptes administratifs de la CRY des années 2009, 2010 et 2011.

**OS1 : Evaluer l'évolution du recouvrement des ressources de la CRY durant les 3 dernières années (2009-2010-2011 )**

**Méthodologie d'intervention :** Chaque groupe a travaillé sur le compte administratif d'une année pour bien comprendre les notions de prévisions et de recouvrements ; les trois groupes ont travaillé sur les mêmes rubriques.

**Outil : Tableau de recueil des informations financières de la CRY pour les années indiquées**

**Groupe 1 :** Membres : Daouda SALL, Pape NDIAYE, Margot DIALLO, Modou FAYE, Mamadou SENE, Mor SECK, Alassane DIOUF (Rapporteur), Issa THANDOUM (Modérateur)

Rubriques budgétaires	2009	
	Prévisions	Recouvrements
Produits expédition actes état civil	1.200.000	450.000
Droits d'occupation du domaine public	2.500.000	0
Contribution des patentes	7.500.000	2.925.390
Taxe Rurale	1.500.000	0
Contribution Globale Unique (CGU)	4.000.000	2.271.300
Taxe sur les spectacles	800.000	210.600

**Groupe 2 :** Membres : Ibrahima NDIONE (Modérateur), Nogaye NDIAYE (Rapporteur), Alassane NDIR, Amadou THIANDOUM, Bineta MBENGUE, Aby MBENGUE, Dior Aliou SOW, Farba GUEYE

Rubriques budgétaires	2010	
	Prévisions	Recouvrements
Produits expédition actes état civil	1.200.000	375.000
Droits d'occupation du domaine public	5.250.000	0
Contributions des patentes	7.500.000	5.480.664
Taxe Rurale	6.301.000	453.000
Contribution Globale Unique (CGU)	4.000.000	1.626.000
Taxe sur les spectacles	800.000	85.000

**Groupe 3 :** Membres : Mamadou DIONE (Modérateur), Bineta NDIAYE (Rapporteur), Seynabou POUYE, Saliou NDOYE, Seynabou DIOUF, Moustapha SAMB, Ndiaga SECK, Ibrahima NDIAYE, Mamadou DIENG

Rubriques budgétaires	2011	
	Prévisions	Recouvrements
Produits expédition actes état civil	300.000	1.122.500
Droits d'occupation du domaine public	5.250.000	0
Contribution des patentes	4.043.815	5.724.792
Taxe Rurale	6.435.000	50.000
Contribution Globale Unique (CGU)	5.800.000	1.824.000
Taxe sur les spectacles	201.000	60.000

## Analyse de l'évolution des ressources :

En plénière, le facilitateur amène les participants à faire l'analyse de l'évolution des recettes ciblées entre 2009 et 2010 puis, entre 2010 et 2011. Ils calculent ensemble les écarts, les taux d'accroissement ou de décroissement.

### Outil : tableau d'analyse financière des recouvrements de la CRY des années ciblées

Rubriques budgétaires	Recouvrement		Taux d'accrois. (2009-2010)	Recouvrement		Taux d'accrois. (2010-2011)	Recouvrement		Taux d'accrois. (2009-2011)
	2009	2010		2010	2011		2009	2011	
Produits expédition actes état civil	450.000	375.000	- 16,66%	375.000	1.122.500	199,33%	450.000	1.122.500	<b>249%</b>
Produits occupation domaine public	0	0	0	0	0		0	0	<b>0%</b>
Contribution des patentes	2.925.390	5.480.664	87, 34%	5.480.664	5.724.792	4,45%	2.925.390	5.724.792	<b>195%</b>
Taxe Rurale	0	453.000		453.000	50.000	-88,96%	0	50.000	
Contribution Globale Unique (CGU)	2.271.300	1.626.000	-28,41%	1.626.000	1.824.000	12,17%	2.271.300	1.824.000	<b>124%</b>
Taxe sur les spectacles	210.600	85.000	-59,63%	85.000	60.000	-29,41%	210.600	60.000	<b>351%</b>

Le facilitateur demande aux trois groupes d'identifier l'impact de l'évolution positive ou négative des six rubriques ciblées sur la gouvernance locale et le service fourni aux usagers de la CRY. Voici leurs productions :

Rubriques	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Produits expédition état civil	Accroissement à cause des audiences foraines, de l'augmentation de la population et de la scolarisation	Audiences foraines et rentrée des classes	Augmentation de la population
Droits d'occupation du domaine public	Manque d'infrastructures et pas de recensement de l'existant	Non application des textes	Non exploitation des possibilités de ressources car un recensement exhaustif n'est pas encore réalisé
Contribution des patentes	Faible recouvrement car déficit dans la coordination avec les Impôts et le Trésor	Tournées dans les marchés de Yène et de Toubab Dialaw avec les STD	Les tournées PPA ne sont pas bien préparées et bien diffusées
Taxe Rurale	Manque d'organisation et non mise à jour des rôles et du recensement administratif	Relâchement des CV et de la CL	Volonté politique manque ; Absence de transparence pour certains CV
Contribution Globale Unique	Déficit de communication avec les redevables	Implication insuffisante des	Méconnaissance des textes

(CGU)		acteurs	
Taxe sur les spectacles	Absence de suivi et de contrôle des spectacles	Pas assez de spectacles et ignorance des populations	Eloignement de la Sous Préfecture de Sangalcam et la Gendarmerie

### **Outil : Recommandations**

Le facilitateur demande aux trois groupes de faire des recommandations qui permettront à la Communauté Rurale d'améliorer, d'une manière générale, ses ressources financières propres :

<b>Rubriques</b>	<b>Groupe 1</b>	<b>Groupe 2</b>	<b>Groupe 3</b>
Produits expédition état civil	Transformer le centre secondaire en centre principal d'état civil et éviter les ruptures de stocks	Créer un centre principal d'état civil et multiplier les audiences foraines	Maintenir le cap et demander l'érection du centre secondaire en centre principal d'état civil
Droits d'occupation du domaine public	Améliorer la collaboration avec les services fiscaux et les agents du Trésor.	Plus de fermeté et implication de l'ensemble des acteurs	Mieux communiquer, sensibiliser davantage car les potentialités existent
Contribution des patentes	Renforcer et redynamiser les services fiscaux et du Trésor afin que les dates des tournées PPA programmées ne soient pas modifiées	Améliorer l'organisation des tournées PPA	Outre les membres de la commission, impliquer tous les acteurs qui peuvent faciliter le recouvrement de la patente
Taxe Rurale	Taux de recouvrement très faible ; il faut que les CV collaborent avec les relais, les OCB, les conseillers et les personnes ressources de leur village	Veiller à la mise à jour effective des rôles et du recensement administratif fait par le Sous Préfet	Reprendre les caravanes de sensibilisation et les fora qui avaient été organisés les premières années de l'érection de Yène en Communauté Rurale
Contribution Globale Unique (CGU)	Mieux informer les contribuables sur les modalités et les dates de paiement. La CRY doit améliorer le recensement en partenariat avec les services fiscaux	Impliquer les organisations de commerçants et les acteurs du secteur économique	Redoubler d'effort dans la conscientisation des contribuables
Taxe sur les spectacles	Construire une salle des spectacles et exiger le paiement des taxes	Impliquer les CV pour mieux contrôler les spectacles en dehors du village centre	Rechercher des raccourcis avec la sous préfecture et la gendarmerie dans les multiples déplacements pour obtenir l'autorisation d'organiser un spectacle

## OS2 : Elaborer la stratégie de recouvrement pour l'amélioration des ressources propres

Amélioration des trois sources de recettes identifiées par la Communauté Rurale de Yène, il s'agit des activités suivantes :

- Taxe Rurale
- Quai de pêche
- Marché



Elaboration de la stratégie de recouvrement

### Méthodologie :

En partant des analyses ci-dessus, des constats et des recommandations relatives aux rubriques de recettes ciblées, les trois groupes de travail renseignent le tableau suivant. Ce dernier concerne les trois sources de recettes identifiées lors des ateliers précédents.

### Outil : tableau de Diagnostic de la situation de mise en œuvre des sources de recettes

Restitution du Groupe 1 : TAXE RURALE ; Membres : Alassane NDIR (Modérateur), Nogaye NDIAYE (Rapporteur), Daouda SALL, Bineta NDIAYE, Amadou THIANDOUM, Mamadou SENE, Mamadou DIONE, Mor SECK, Mamadou DIENG

Sources de recettes	Actions réalisées	Changements majeurs	Défis, Difficultés et obstacles	Opportunités
TAXE RURALE	Paiement de la taxe rurale par les membres du conseil rural	Eveil et prise de conscience chez les élus	Manque de rigueur et de suivi dans les actions et programmes	Hausse du taux de paiement
	Recouvrement d'un taux de 5% par un des chefs de village	Prise de conscience chez quelques citoyens	Recensement mal fait, incomplet et non mis à jour Réticence notée auprès des populations	Nécessité de réactualiser le recensement administratif
	Organisation de rencontres d'échanges sur le paiement de la taxe rurale, une des principales ressources propre de la CR	Prise de conscience chez certains jeunes	Manque de moyens pour poursuivre la sensibilisation et la conscientisation (mobilité, supports, etc)	Les jeunes et les femmes veulent contribuer dans la sensibilisation pour permettre à la CR de faire plus d'investissements

Restitution du Groupe 2 : QUAI DE PECHE ; Membres : Ibrahima NDIONE (Modérateur), Djiby SECK, Saliou NDOYE, Farba GUEYE, Modou FAYE, Dior Aliou SOW, Alassane DIOUF, Moustapha SAMB (Rapporteur)

Sources de recettes	Actions réalisées	Changements majeurs	Défis, Difficultés et obstacles	Opportunités
QUAI DE PECHE	Construction d'une guérite	Sécurisation du quai Augmentation des recettes, des passages (véhicules particuliers et frigos)	Beaucoup de problèmes dans l'application de l'arrêté du PCR	Appui du PCR et des partenaires
	Institution d'une taxe (passage, débarquements et droits de place)	Création d'emplois (activités économiques)	Refus de payer de certains usagers	Poursuite des concertations, de la sensibilisation et des négociations avec les réticents
	Amélioration du cadre de vie : électrification, assainissement, nettoyage	Amélioration de l'économie locale Amélioration des conditions d'hygiène et de santé des usagers Augmentation de l'affluence de la clientèle	Assurer un bon suivi	Amener les pêcheurs de tous les villages côtiers de la CR à débarquer au quai de pêche

Restitution du Groupe 3 : MARCHÉ HEBDOMADAIRE ; Membres : Seynabou POUYE, Aby MBENGUE, Bineta MBENGUE, Pape NDIAYE, Issa THIANDOUM (Modérateur), Ibra NDIAYE, Margot DIALLO (Rapporteur)

Sources de recettes	Actions réalisées	Changements majeurs	Défis, Difficultés et obstacles	Opportunités
MARCHÉ HEBDOMADAIRE ET MARCHÉ QUOTIDIEN	Audience publique : 1 <sup>ère</sup> réunion de tous les villages avec le 1 <sup>er</sup> Vice PCR en février 2013	Adhésion des commerçants	Extension des marchés	Places disponibles Dynamisme des GPF
	Focus group par village 15 jours après : (Yène Guedj, Yène Kao, Nditack, Niangal, Toubab Dialaw	Augmentation des recettes Meilleure organisation des villageois pour le financement des activités (tontines)	Répartition et ouverture des cantines	Accessibilité de Yène Route praticable

		villageoises)		
	Réunions de coordination et d'évaluation avec le PCR Arrêté du PCR	Meilleure fréquentation du marché	Rencontre avec le PCR pour des comptes rendus et recueil d'instructions	Existence de l'autoroute, de l'aéroport de Diass et proximité du quai de pêche
	Visites d'expériences des marchés hebdomadaires de Bargny et de Rufisque	Meilleure maîtrise des conditions d'installation dans le marché hebdomadaire	Concertations entre le PCR et les commerçants	Position géographique de Yène entre Rufisque et Mbour

Propositions de solutions alternatives

### Méthodologie : atelier et planification des actions

Le facilitateur pose la question focale suivante : quelles sont les actions concrètes, réalistes et réalisables que vous devez entreprendre dans les six prochains mois pour améliorer le recouvrement des trois sources de recettes identifiées dans votre CL ?

Outil : plan d'action d'amélioration du recouvrement des trois sources de recettes



Session de Restitution des travaux de la planification du recouvrement

Source de recettes : TAXE RURALE

Groupe 1 : Nogaye NDIAYE (Modérateur), Bineta NDIAYE (Rapporteur), Amadou THIANDOUM, Alassane NDIR, Mamadou DIENG, Mamadou SENE, Mor SECK, Seynabou DIOUF, Daouda SALL, Mamadou DIONE

Problèmes identifiés	Action à entreprendre	Résultats attendus	Acteurs impliqués	Mesures d'accompagnement	Période	Responsable
Manque de rigueur et de suivi dans les programmes	Tournées de sensibilisation dans les villages Fora Caravanes	Paiement effectif de la taxe rurale Amélioration du recouvrement des recettes	CV, Notables, Imams, CR, GPF, OCB, société civile, secteur	Moyens logistiques	A partir du 15 juillet jusqu'au 30 novembre 2013	PCR

			privé, STD			
Non mise à jour des rôles	Recensement à réactualiser dans les meilleurs délais	Mise à disposition des rôles réactualisés	Sous Préfet, CV, OCB, CR	Véhicule, carburant, motivation	Du 1 <sup>er</sup> juillet au 30 septembre 2013	CV
Manque de moyens dans les actions de sensibilisation	Rencontre avec le PCR pour trouver les moyens	Les moyens sont disponibles et le taux de recouvrement est nettement amélioré	CV, OCB, notables, société civile, relais, animateurs et personnes ressources	Véhicule, Sonorisation, bâches, chaises, outils de gestion	De juillet à fin septembre	PCR

Groupe 2 : QUAI DE PECHE ; Membres : Saliou NDOYE (Modérateur), Alassane DIOUF (Rapporteur), Dior Aliou SOW, Ndiaga SECK, Modou FAYE, Ibrahima NDIONE, Farba GUEYE, Moustapha SAMB

<b>Problèmes identifiés</b>	<b>Action à entreprendre</b>	<b>Résultats attendus</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Mesures d'accompagnement</b>	<b>Période</b>	<b>Responsable</b>
Renouvellement du comité de gestion	Rencontre de sensibilisation du comité en place	Adhésion des membres du comité en place sur le renouvellement	CV, mareyeurs, OCB, agent des pêches, PCR, gendarmerie, Sous Préfet, notables, Imams	Moyens de transport Communication très large Radios Caravane Mosquées	Juillet 2013	PCR
Réunion consensuelle	Sensibilisation de tous les villages	Changements de comportement	PCR, GTS, CR, CV, OCB, CADL, Agent Pêche	Bonne communication et moyens financiers	Juillet 2013	PCR
Refus de débarquer des autres villages et non application de l'arrêté du PCR	Tenir l'AG de renouvellement et inclure les représentants de tous les villages	Bonne représentation de tous les villages	Professionnels de la pêche, agent des pêches, STD, secteur privés, PCR,	Une bonne communication Moyens de transport	Juillet 2013	Responsable départemental des pêches

			Sous Préfet, Notables			
--	--	--	-----------------------------	--	--	--

Groupe 3 : MARCHE HEBDOMADAIRE ; Membres : Pape NDIAYE (Modérateur), Margot DIALLO (Rapporteur), Bineta MBENGUE, Seynabou POUYE, Ibra NDIAYE, Aby MBENGUE

<b>Problèmes identifiés</b>	<b>Action à entreprendre</b>	<b>Résultats attendus</b>	<b>Acteurs impliqués</b>	<b>Mesures d'accompagnement</b>	<b>Période</b>	<b>Responsable</b>
Insuffisance des cantines du marchés	Construire cinq cantines	Augmentation des recettes Création d'emplois	CR, GPF, commerçants, GTS, Imams, Trésor, maréyeurs, notables	Réunion du CR Dossier d'appel d'offres Dépouillement Mise en place d'un comité de suivi Réception ouvrage	A partir de septembre 2013	PCR
Manque de concertation sur la mise en place du marché hebdomadaire	Prendre contact avec le PCR puis partager largement l'information avec tous les acteurs concernés	Meilleure gestion du marché hebdomadaire	Commerçants, GTS, GPF, CR, OCB, représentants des villages, Trésor, Handicapés, gendarmerie	Bon suivi avec des réunions périodiques	A partir du 1 <sup>er</sup> juillet 2013 jusqu'à fin août 2013	PCR
Manque de dispositif de sécurisation, de gestion, d'assainissement et d'éclairage public	Créer un comité de suivi, de gestion et d'assainissement Renforcer les capacités des membres par la formation en gestion	Meilleure gestion du marché hebdomadaire Plus grande transparence	idem	Séances de restitution régulières	De juillet à décembre 2013	PCR

## Conclusion

L'atelier d'évaluation du niveau de recouvrement et d'assistance technique pour la mise en œuvre des plans d'actions d'amélioration du recouvrement des ressources propres de la CR de Yéne s'est globalement bien déroulé. Qu'il s'agisse du matériel didactique, des échanges entre participants, de la salle de travail, ou de la restauration, les conditions étaient réunies pour un bon travail.



L'élaboration de la stratégie et du plan d'actions d'amélioration du recouvrement des deux sources de recettes identifiées, ont suscité beaucoup d'espoir chez les participants. Ainsi, l'appui et l'accompagnement du PGP pour la réalisation de ces activités ainsi que la dotation du GTS de moyens de travail, sont plus que nécessaires, si l'on veut améliorer considérablement l'indice du BBG.



**PROGRAMME GOUVERNANCE ET PAIX AU SENEGAL  
(PGP-Sénégal)**

---

**RAPPORT DES FOCUS GROUPES SUR LA CAPITALISATION DES REUSSITES ET  
BONNES PRATIQUES EN ANALYSE, RESOLUTION, PREVENTION, GESTION DES  
CONFLITS ET DIALOGUE POUR LA STABILITE SOCIALE EN CASAMANCE**

**(Kolda, Sédhiou, Diouloulou et Oussouye)**

**Du 16 au 21 janvier 2013**

DU 15 au 19 janvier 2013, l'équipe PGP de Ziguinchor a organisé des Focus group dans les régions de Kolda, Sédhiou et Ziguinchor sur la capitalisation des réussites et bonnes pratiques en analyse, résolution, prévention, gestion des conflits et dialogue pour la stabilité sociale. Ces focus se sont tenus dans de bonnes conditions avec une participation active de tous les participants.

## **I/CONTEXTE ET JUSTIFICATION :**

Au cours des deux premières années, le PGP, dans le cadre de la mise en œuvre de la composante 4, a organisé des sessions de renforcement de capacités en ARC au bénéfice des cibles suivantes : les femmes, les jeunes, les membres des OSC impliquées dans le peace building ainsi que les collectivités locales des trois régions.

Par ailleurs, depuis juin 2012, des OSC bénéficiaires de grants ont commencé à dérouler des programmes de peace building en s'attaquant à la résolution ou prévention de conflits locaux qui nourrissent et entretiennent le grand conflit qu'est la crise en Casamance.

L'atelier de partage organisé en octobre 2012 a ainsi révélé des réussites et des bonnes pratiques dans la gestion et la prévention des conflits.

Aussi, pour mesurer l'impact de ces sessions de formation sur les acteurs au moment où d'autres sollicitent une formation en ARC, l'équipe de Ziguinchor a-t-elle estimé judicieux d'aller sur le terrain pour une capitalisation des acquis.

## **II/OBJECTIF GENERALE DE LA MISSION :**

L'objectif général que nous avons fixé à cette activité est la capitalisation des réussites et des bonnes pratiques en ARC et en dialogue pour la stabilité sociale et la paix au niveau de nos

partenaires de terrain ayant bénéficié de la formation en ARC, ou s'activant dans la dialogue pour la stabilité au sein de leurs communautés.

### **III/OBJECTIFS SPECIFIQUES :**

1. Capitaliser les réussites et les bonnes pratiques en ARC suite aux formations reçues;
2. Capitaliser les réussites et les bonnes pratiques en dialogue pour la stabilité sociale et la paix dans la mise en œuvre des projets des OSC partenaires
3. Capitaliser les réussites et les bonnes pratiques des CL partenaires dans le cadre du dialogue pour la stabilité sociale.

### **IV/RESULTATS ATTENDUS :**

1. Des réussites et des bonnes pratiques en ARC collectées ;
2. Des réussites et des bonnes pratiques en dialogue pour la stabilité sociale et la paix collectées ;
3. Suffisamment de cas collectés pour la réalisation d'un recueil

### **V/METHODOLOGIE :**

La méthodologie utilisée au cours de la mission est la suivante :

1. Présenter les objectifs de l'activité ainsi que les résultats attendus ;
2. Partager avec les participants la stratégie à mettre en œuvre pour la collecte ;
3. Constituer les groupes de travail : lorsqu'il s'agit d'OSC bénéficiaires de grants et de participants venant des

collectivités locales, chaque OSC constitue son groupe de travail et les CL leur groupe ;

4. Après les travaux de groupes, la restitution est suivie de commentaires et de consignes d'élaboration de success histories pour illustrer les données collectées.

## **VI/DEROULEMENT DE LA MISSION**

### **1. Focus group de Kolda (le 16/1<sup>er</sup>/2013):**

L'atelier s'est déroulé au siège de l'ONG 7A et a réuni les participants issus de Pellital et de 7A à raison de cinq participants par OSC mais 09 ont fait le déplacement.

Après les messages de bienvenus et la présentation des participants, les objectifs et les résultats attendus de l'atelier ont été déclinés. Les questions de clarification ont été suivies d'échange sur la méthodologie de travail. C'est ainsi que chacune des OSC a constitué son groupe de travail pour recenser ses réussites et ses bonnes pratiques ainsi que ses success histories.

La restitution a donné ce qui suit :

- Pellital : Au cours de la mise en œuvre du projet d'aménagement de la Vallée du Sofaniama, l'équipe de Pellital a noté les réussites suivantes :
  - ✓ L'élaboration et la validation participative des outils de gestion des ressources naturelles que sont le plan d'aménagement de la Vallée du Sofaniama qui a permis de rationaliser le plan d'occupation de la Vallée par les différents utilisateurs ainsi que la Convention locale qui est un contrat engageant les différents utilisateurs à respecter

les règles de la gestion concertée de la Vallée pour le renforcement de la stabilité et de la paix entre les acteurs.

- ✓ Le partenariat Radio/OSC qui a permis une plus grande implication des populations dans le processus d'élaboration et de validation du Plan d'Aménagement et de la Convention locale
- ✓ Le recours au cousinage à plaisanterie (mécanisme traditionnel de règlement et de gestion des conflits) qui a permis de réunir ensemble des acteurs souvent en conflits (éleveurs et agriculteurs) et que les autorités locales ne mettaient jamais ensemble pour des prises de décisions les concernant.
- ✓ La démarche inclusive en cercle concentrique qui est partie des villages aux Collectivités locales pour une implication de tous au processus décisionnel
- ✓ La mise en place d'un mécanisme de suivi des activités tout au long du processus
- ✓ La création d'un comité de veille et d'alerte comprenant les représentants des différents utilisateurs ainsi que l'administration territoriale et les collectivités locales. Ce comité est chargé de veiller sur le respect des engagements et pris en anticipant sur les risques potentiels de conflits ou de violation des dispositions de la convention locale.
- ✓ La duplication de la convention locale dans les autres collectivités non cernées par le projet en l'adaptant aux types de conflits ou de domaine d'activité (l'exploitation des ressources forestières, le vol de bétail etc.)

➤ ONG 7A :

Cette ONG qui est en train de mettre un projet ..... a enregistré les réussites suivantes :

- ✓ L'établissement d'une situation de référence par la confection d'une carte des conflits dans la communauté rurale de Coumbacara. Cet outil permet ainsi d'identifier la cartographie des conflits et leur récurrence dans la CL
- ✓ L'implication des leaders des 58 villages dans le processus de mise en œuvre du projet
- ✓ L'acceptation par tous les acteurs de privilégier le dialogue comme moyen de règlement des conflits
- ✓ Le recours aux mécanismes traditionnels de règlement et de gestion des conflits (les peuls majoritaires dans la CL sont cousins de Balantes considérés comme les principaux responsables des vols de bétail vers la Guinée Bissao);
- ✓ La mise en place d'un comté de veille et de règlement des conflits
- ✓ La désignation de sentinelles tout au long de la frontière pour alerter et informer à temps réel en cas de vol de bétail
- ✓ L'implication des agents de l'Etat chargés de la sécurité le long de la frontière (Police, Douane, Armée)

Success histories

**2. Focus group de Sédhiou (le 17/er/2013) :**

C'est le siège de Londo Looloo qui a accueilli l'atelier avec des participants issus de la Communauté rurale de Diendé, des

communes de Madina Wandifa et Bounkiling ainsi que de Londo Looloo et Enfance et Paix.

La même démarche a été suivie et trois groupes de travail ont été constitués : Enfance et Paix, Londo Looloo et les trois collectivités locales.

Après les travaux de groupe, la restitution a donné ce qui suit :

➤ **Les Collectivités locales :**

Depuis les formations en ARC, plusieurs conflits ont été réglés et il y a eu prévention sur d'autres conflits. Deux cas de conflits ont été retenus par le groupe pour illustrer les réussites et les bonnes pratiques :

- **Conflit entre éleveurs et agriculteurs**

- ✓ Le processus de gestion du conflit entre éleveurs et agriculteurs a permis la création de deux associations (des éleveurs d'une part et des agriculteurs d'autre part) qui ont accepté de travailler ensemble pour éviter les conflits récurrents ; les deux associations ont noué un partenariat gagnant-gagnant ;
- ✓ Les parcours de bétails et les sites des puits pastoraux ont été fixés de façon consensuelle avec l'implication forte des deux associations ;
- ✓ Un comité de suivi et de veille consensuel a été mis en place.

- **Conflit foncier liés aux programmes de lotissement**

- ✓ Commencer par rencontrer à domicile, tous les propriétaires de terres susceptibles d'être touchés par le



lotissement. Ces visites ont permis de rassurer les propriétaires en levant les malentendus et les sources d'incompréhension ;

- ✓ Responsabiliser les propriétaires de terre dans le tout le processus et respecter tous les engagements pris les concernant : affectation d'un quota de parcelles-droit pour les membres de la famille de postuler au niveau de la commission de distribution ;
- ✓ Choix du site des infrastructures publiques à cheval sur plusieurs domaines plutôt que celui d'une seule famille.

➤ **Enfance et Paix :**

Cette ONG a mis en œuvre le projet..... qui a beaucoup impliqué les autorités administratives des deux pays (la Guinée Bissau et le Sénégal).

Les réussites suivantes ont été enregistrées :

**Réussites :**

- ✓ Engagement formel des autorités Bissau Guinéennes à coopérer avec leurs homologues du Sénégal pour lutter contre le vol de bétail et autres pratiques néfastes.
- ✓ Levée de l'interdiction de passage de la frontière de l'ethnie Manodji stigmatisée comme voleur de bétail
- ✓ Mise en place d'un cadre de concertation formel composé d'autorités, d'élus et de leaders Bissau Guinéens et Sénégalais capacités dans le domaine de la gestion et prévention des conflits.
- ✓ Mise en place par les populations Bissau Guinéennes de comités de surveillance à l'image de ceux du Sénégal et début de la dénonciation des malfaiteurs
- ✓ Amitié et fraternité nées entre les autorités de la Guinée et celles du Sénégal.

- ✓ Restitution par les autorités Bissau Guinéennes d'animaux volés en territoire Sénégalais ainsi que l'auteur.
- ✓ Matérialisation d'une zone tampon sur la ligne transfrontalière qui doit être respectée par les populations Guinéennes ainsi que celles du Sénégal, et qui sera désormais un espace d'implantation de micros projets transfrontaliers de développement socio-économique pour les jeunes et femmes des 2 pays.
- ✓ Duplication par les populations des communautés rurales de Mangaroungou et Simbandi Brassou de la mise en place de comités de veille et de surveillance.
- ✓ Les militaires et Gendarmes prennent en charge le séjour de leurs homologues Bissau Guinéens pendant les rencontres du programme PGP et leur apportent un soutien moral et matériel (octroi de tenues treillis personnelle).
- ✓ Un partenariat solide est né entre les forces de sécurité de la zone, notamment le commandant militaire, le commandant de la brigade de Gendarmerie de Samine (Sénégal) et le commandant militaire de Bejen (Guinée Bissau).
- ✓ Utilisation des ressources humaines de l'ONG Enfance et Paix par les autorités Bissau Guinéennes dans l'élaboration de projets et formations
- ✓ Implication de l'ONG Enfance et Paix au prochain carnaval de février 2013 organisé par les jeunes de Bejen (Guinée Bissau).
- ✓ Prise de conscience par les membres du cadre de concertation des problèmes liés à la vente de l'anacarde Guinéen au Sénégal et celui du riz Sénégalais en territoire Bissau Guinéen.
- ✓ Existence désormais de personnes ressources Bissau Guinéennes pour l'identification des conflits, leur prévention et éventuellement leur gestion.
- ✓ **0 bœuf volé depuis le début de la mise en place du projet (août 2012).**
- ✓ Le Gouverneur de Sédhiou a représenté les trois régions de la Casamance à un conseil interministériel sur la sécurité transfrontalière entre le Sénégal et la Guinée Bissau.

- ✓ Gouverneur actuellement affecté dans la région de Matam demande à l'ONG Enfance et Paix de s'implanter dans cette région afin d'y dérouler des activités semblables vu les nombreuses tensions qui affectent la zone avec la Mauritanie voisine et auxquelles il fera face dans l'exercice de sa mission
- ✓ le rôle important joué par les radios communautaires des deux pays dans la sensibilisation et l'information des populations

➤ **Londo Looloo :**

Cette association a mis en œuvre le projet « FINA SAARE » concernant la gestion pacifique des conflits entre agriculteurs et éleveurs dans les vallées de Samiron et Bakoume.

Les réussites suivantes ont notées :

- ✓ L'implication par Londo Looloo des autorités administratives locales et des collectivités locales concernées par le projet : organisation d'un CDD de lancement du Projet qui a permis de mobiliser les services techniques de l'Elevage et de l'Agriculture tout le long du processus de mise en œuvre du projet ;
- ✓ La visite systématique de tous les villages concernés pour partager les objectifs du projet avec les populations afin de les impliquer dans les prises de décision ;
- ✓ L'option pour une démarche participative et inclusive avec tous les acteurs concernés : éleveurs, agriculteurs, femmes, chefs de village, collectivités locales, leaders d'opinion, services techniques de l'Etat ;

- ✓ La création de cadres de concertation de façon participative : chaque village choisit ses 04 représentants (02 hommes et 02 femmes) de façon démocratique à partir de critères définis et acceptés par tous ;
- ✓ La mise en place d'un mécanisme de suivi de l'exécution des tâches au niveau des villages ;
- ✓ La délimitation de façon consensuelle des parcours et zones de pâture et d'abreuvement
- ✓ La mise en place d'un mécanisme de veille, d'alerte, de prévention et de gestion pacifique des conflits. Ce rôle a été confié aux cadres de concertation déjà mis en place.

### **3. Focus group de Diouloulou**

Il a réuni les acteurs des collectivités locales de Diouloulou (commune) Djinaky (CR) et Kataba1 (CR) ayant participé aux deux ateliers de renforcement de capacités en ARC.

Compte tenu du fait que la zone est devenue depuis quelques années l'épicentre de la crise, les conflits locaux se sont exacerbés au point qu'ils occupent l'essentiel du temps des responsables des CL, des chefs de villages ou des acteurs engagés dans le dialogue pour la stabilité sociale.

Les échanges sur l'impact des formations ont révélé ce qui suit :

- ✓ Une meilleure réussite dans la gestion et la résolution des conflits identifiés ;
- ✓ Une plus grande assurance pour s'attaquer à la résolution d'un conflit ;

- ✓ Une meilleure compréhension des stratégies d'identification des différents acteurs dans un conflit ainsi que leurs rôles respectifs ;
- ✓ Une plus grande crédibilité dans le milieu chaque fois qu'on a réussi à régler un conflit ;
- ✓ Il y a de moins en moins de recours à la gendarmerie qui d'ailleurs oriente chaque fois les protagonistes vers des personnes ressources pour un règlement à l'amiable.

Quelques cas de réussites ont été tirés de la moisson d'informations livrées par les participants au focus group :

**Madame Aissatou Diatta, responsable locale du GPF raconte :**

« Avant la formation, j'acceptais rarement de m'impliquer dans le règlement d'un conflit, préférant faire appel à un homme. Mais depuis la formation, je suis plus confiante. Dans mon quartier et au-delà, j'ai réglé plus 35 cas de petits conflits : conflits de ménage et de voisinage qui, généralement se retrouvaient à la gendarmerie. Les gens dans mon entourage ont maintenant confiance en moi. On vient me soumettre des cas, même ceux d'autres quartiers. C'est le cas de celles qui ont suivi la formation comme moi. Je ne peux que remercier le PGP. »

**Mr Ousmane Koté acteur économique:**

« Tout le monde me connaît comme une personne nerveuse qui ne plie jamais. Je n'accepte jamais de compromis. Mais aussitôt après ma formation, je me suis trouvé devant une situation très difficile. Un jeune homme qui a engrossé ma fille avait envoyé ses parents pour voir comment se faire pardonner. J'ai aussitôt renvoyé sans ménagement la délégation envoyée par son père. Mais je n'ai pas pu fermer l'œil toute la nuit. Je pensais à ce qu'on m'avait appris sur la

gestion d'un conflit. Et je me suis dit que si suis incapable de bien gérer un conflit me concernant directement, comment pourrais-je prétendre le faire avec d'autres ? C'est ainsi que le matin, j'ai appelé un membre de la délégation pour leur demander de revenir. Aujourd'hui, je suis devenue une personne ressources dans la gestion et le règlement des conflits dans mon quartier à Ziguinchor »

**Imam Idrissa Sambou :**

« Moi je suis Imam. Je n'ai jamais appris la technique de gestion et de résolution des conflits. Ma religion m'a appris à régler les conflits à l'amiable. Mais depuis que j'ai suivi la formation, je suis devenu une autre personne. Je suis actuellement fier du nombre de conflits de ménage et de voisinage que j'ai pu régler même au sein de ma propre grande famille. Et quand un jour, mon grand frère qui me connaissait très colérique s'est étonné de mes nouvelles capacités à régler des conflits, je lui ai confié mon secret : la formation assurée par le PGP. Depuis lors, je fais la publicité du PGP autour de moi. »

**Ablaye Kéita : responsable** du mouvement sportif navétane :

« je suis responsable de la zone 19 de l'ODCAV de Bignona et chaque année, je suis chargé de l'organisation des compétitions sportives qui se terminaient souvent par des bagarres. Mon équipe et moi, nous ne savions pas comment anticiper sur les conflits, encore moins identifier à temps les signes précurseurs. Mais grâce à la formation reçue, j'ai pu faire prendre à temps par mon équipe des mesures préventives en direction des activités sportives des vacances passées. Nous avons toujours eu à échanger pour identifier les signes avant-coureurs et agir à temps pour éviter l'éclatement d'un conflit. C'est ainsi qu'aucun incident ni un conflit n'a été constaté au cours de la saison passée. C'est pourquoi nous demandons une session spéciale

de formation destinée exclusivement au milieu sportif où les conflits sont récurrents. »

#### 4.Focus group de Oussouye avec AJAEDO

La même démarche a été suivie avec l'équipe d'AJAEDO et les réussites et bonnes pratiques peuvent se résumer ainsi :

- ✓ La nécessité d'établir la situation de référence avec les acteurs concernés dans les situations de retour des populations déplacées
- ✓ Identifier toutes les contraintes liées au retour des réfugiés
- ✓ S'appuyer sur les personnes ressources des différentes communautés concernées (notables, responsables de bois sacré et de fétiches, chefs coutumiers, Rois etc.)
- ✓ Impliquer les autorités administratives et locales des deux pays dans tout le processus
- ✓ Mettre en place des cadres de concertations inclusifs
- ✓ Mettre sur des comités de veille et d'alerte
- ✓ Appuyer la mise en œuvre des activités par les radios communautaires dans les deux pays
- ✓ Procéder chaque fois à des restitutions qui impliquent les acteurs concernés

### **VII/CONCLUSIONS**

Les focus group se sont bien déroulés. Ils ont permis de mesurer l'impact des activités appuyées par le PGP sur les acteurs de terrain. Les résultats obtenus dans la gestion de la vallée du Sofaniama dans

le Médina YoroFoula, ceux réalisés dans la lutte contre le vol de bétail dans la zone transfrontalière avec la Guinée Bissau, la gestion des conflits entre éleveurs et agriculteurs dans les vallées de Samirion et Bakoum dans le Sédhiou, celle liée au retour des réfugiés dans le Oussouye, sont des acquis qui doivent être pérennisés dans l'intérêt de la stabilité et de la paix.



# PGP-Senegal

Programme Gouvernance et Paix **SUCCESS STORY**

## Preventing Cattle Theft through Peaceful Mechanisms



*A cattle breeder who was reunited with his cow thanks to the monitoring committee*

“All types of conflicts, tensions and misunderstandings that can affect the stability of the area, particularly the cases of livestock theft, are no longer decided in the courts, but are settled by the monitoring committee which works directly with the relevant local bodies.”

- Leader of Saré Niyel

### Challenge

Coumbacara’s remote geographic location and its borders have had a significant impact on community relations, management and exploitation of natural resources, and on the free movement of people and goods. Coumbacara has experienced recurring conflicts over land, clashes between cattle breeders and farmers over cattle paths, and livestock theft in addition to other disputes between villages. In light of these issues and their underlying causes, USAID has endeavored to promote social stability in the rural community of Coumbacara by supporting dialogue and consultation in the community, particularly regarding the issue of livestock theft.

### Initiative

USAID utilized a participatory approach, influenced by its previous experiences in this area, to end internal conflicts that have plagued the rural community of Coumbacara. The activities were developed by civil society organizations in the 58 villages and were implemented by local actors which include notable figures in the community, religious leaders, local elected officials, young people involved in associations, and women and girls involved in groups to promote the advancement of women.

### Results

Through this project, a monitoring committee was established that was able to accomplish the following outcomes:

**Created a regulatory mechanism to deal with conflicts which was modeled on the elders and accepted by everyone:** several actors within Coumbacara quickly realized the benefits from USAID, and took advantage of the conflict maps and monitoring committee which were established in order to prevent and resolve conflicts that arise and diffuse tensions in each of the 58 villages in the rural community.

**A significant decrease in cases of livestock theft:** the cases of theft that were registered in the community declined considerably. This is strongly related to the monitoring committee’s ability to prevent such acts through the extensive sharing of information within the villages. This process even extended to exchanging information with Guinea Bissau regarding the cross-border passage of livestock thieves.

**Community ownership exceeded initial expectations:** people quickly and actively were engaged in and supportive of the work of the monitoring committee as a means to preserve the peace.

**Teachers became involved in the project and extended their knowledge to their classrooms:** the responsiveness of teachers to this project speaks to its positive effects on the community as a whole.

# PGP-Senegal

Programme Gouvernance et Paix **SUCCESS STORY**

## Helping Local Communities Incorporate Returning Citizens Back into the Community



*Induction ceremony conducted by chiefs upon the return of refugees*

“I thank USAID because its program has restored the full confidence of the people of one day finding an effective return to all the villages of Hassouka.

This confidence has allowed us to once again celebrate our traditional ceremonies”

—Marcel Diatta, leader of Kaheme

### Challenge

The region of Hassouka in Senegal had been plagued by insecurity due to the conflict in Casamance. A leading figure in the village of Kareme in the region, Angelique Diatta recounts that residents “left everything and had to flee as quickly as possible for more safety”; many ended up in as refugees in Guinea Bissau. In addition to the loss of people, the vice president of the rural community added that “there was no economic, cultural, or social activities in the community as villages were abandoned; with the insecurity, the populations did not trust one another.” Now the displaced were beginning to return to their homes.

### Initiative

Realizing that the return of refugees could potentially drive conflict, USAID intervened to establish mechanisms for dealing with the influx of returning citizens. Working with traditional leaders and local authorities on the ground, USAID supported the creation of a select committee charged with promoting

dialogue and focused on socio-cultural aspects of the return. With this aid, local officials also began work on preparing for the new arrivals with a campaign entitled “The Restoration of Free Movement of People and Goods in Hassouka” to revitalize the local economy and better incorporate returning residents.

### Results

Following the launch the initiative, results are very positive. Rather than dreading the return of refugees, the vice president of the rural community stated that he is “excited to see the gradual return of the population.” Thanks to USAID’s support in stabilizing the region, he added that his “rural council is becoming more and more dynamic as it finds little by little more people and villages to govern.”

Economically, the region continues to improve with USAID’s help. Angelique Diatta describes how “the creation of a weekly market in Kareme has renewed the land and brought us closer to our fellow citizens in Guinea Bissau.” Thanks to USAID’s support, there is now hope throughout the region that the return of its citizens will also lead to the return of prosperity and peace.

# PGP-Senegal

Programme Gouvernance et Paix **SUCCESS STORY**

## Stabilizing the Border to Prevent Crime and Improve Local Economies

### Challenge

The situation along the Bissau-Guinean-Senegalese border was spiraling out of control in 2012. In just five months, 1,955 cows were stolen counting only those thefts that were declared; four people were murdered—two Senegalese and two Bissau Guineans; thieves were professionally armed; and villagers began arming themselves with hunting rifles and arrows in retaliation. These issues caused great

concern to citizens of both countries as relations deteriorated and the border was repeatedly closed by the populations. The timing of these border closures came at a very difficult time for Guinea Bissau as it was facing a food crisis and relied on purchasing supplies from Senegal.

### Initiative

With the support of USAID, local NGOs targeted the specific mechanisms that would bring about both qualitative and quantitative changes in the region with a specific focus on fostering dialogue. Recognizing the need to include all key actors, USAID directly involved administrative, military, and political authorities of the two countries in

working on the theme of “Supporting Stabilization Initiatives in the Cross-border Zone”. With a focus on taking lessons learned from previous failed interventions in the region and applying them to the new efforts, a monitoring committee was established with an original mechanism for conflict resolution developed specifically for this region.

### Results

The committee has already paid immediate dividends. The president of the rural community of Yarang, visibly relieved and hardly hiding his satisfaction, said: “The road, despite its poor condition, is filled on Wednesday, the weekly market day. The security situation has changed a lot in the region.” As a result, economic activities are resuming and animals are being sold. The Mayor of Samine added that cross-border cooperation is, without doubt, improving as evidenced by “the ceremony for the return of six stolen oxen, in the presence of the civil and military authorities of both countries. The exchanging of contact information has definitely increased trust and willingness to cooperate in the area of peace.”



An Awareness Day on the border between Senegal and Guinea Bissau

*“The new momentum established along the border is a first in the search for peace in Casamance...only dialogue could lead us to this result”*

- Mayor of Samine

# PGP-Senegal

Programme Gouvernance et Paix **SUCCESS STORY**

## Training Journalists to Fight Corruption

### Challenge

Despite increasing domestic and internal pressure to improve transparency, the rankings of openness and accountability in Senegal have continuously declined over the past seven years. For example, Senegal was ranked 70th in the world on the Transparency International index of perception of corruption in 2006, but in 2011, the country had fallen to 112th. Reversing this trend requires a

multifaceted approach that involves all sectors of society to advocate for greater transparency. Journalists and media organizations have a particularly important role to play.

### Initiative

USAID has identified journalists and other representatives to form a group of communication professionals from various media (print, radio, television and online media). This “Media Group” reaches the public and promotes work



### Investigative Journalism Workshop Participants

“The three journalism networks thank USAID for organizing this workshop on investigative journalism. The networks will do more investigations and remain open to all initiatives supporting good governance and strengthening democracy”

—Declaration by the three journalism networks following the workshop

in transparency and accountability. In order to support this group, USAID held a capacity building workshop focusing on the use of investigative journalism in the fight against corruption. This training was attended by 30 members of the three main media networks in Senegal: the Economic Journalists of Senegal Group, Network of Senegalese Anti -Corruption Journalists and the Convention of Young Reporters of Senegal. This training has enabled journalists to share their experiences and acquire new technical knowledge about the concepts and methodologies of investigating various aspects of corruption. The Minister for the Promotion of Good Governance, Abdou Latif Coulibaly, a former investigative journalist, came to preside over the opening ceremony of the training. He stressed in his speech that "the purpose of being a journalist is to search for credible facts."

### Results

For the first time, three Senegalese journalism networks were brought together in order to be trained on investigative journalism techniques. Young journalists gained valuable insight from the more experienced journalists who passed on their knowledge. Action plans were developed which will result in investigations throughout Senegal on topics such as education, health and natural resources. In order to sustain such initiatives, the groups are planning to build a coalition of anti-corruption journalists in Senegal which will work closely with USAID on future endeavors.

# PGP-Senegal

Programme Gouvernance et Paix **SUCCESS STORY**

## Improving Local Governance through Better Tax Resource Management and Dialogue

### Challenge

In the past, local stakeholders in the rural community of Kartiack have not had a role to play in the management of the local budget leading to less efficient government and disputes about local tax resource use. A major factor in the people's frustration has been the lack of information about tax expenditures and the inability to effect change.



*Local exchange session on taxes in progress*

“This is an innovative initiative in the context of improving transparency in the management of local resources...This has greatly contributed to improving access to information for people as the information is displayed at a community level”

—Amadou Diedhiou,  
member of the Technical  
Monitoring Group of  
Kartiack

### Initiative

In order to ameliorate management of budgets, USAID has worked to improve local participation in the decision making process while strengthening local leaders' abilities to elicit feedback from the community. As part of this effort, USAID has supported the rural community of Kartiack in the implementation of the participatory budget process and in the organization of a forum for budgeting of the local community's resources.

Under the leadership of the Technical Monitoring Group of the rural community, set up with the support of USAID, for the first time the council organized a progress report on the implementation of the budget of the local community. The report is to be shared in several stages with the population.

### Results

As a result of USAID's initiative, the rural community council has presented the results of the implementation of the mid-term budget activities to the local community. These results are displayed at the rural council so that every citizen is informed about the level of achievement of the budgetary goals. Additionally, a mechanism to question budgetary decisions is now available to people allowing them to become involved and display ownership of local resources. Unsurprisingly, local governance has dramatically improved as the will of the people is heard and officials are held accountable.

# PGP-Senegal

Programme Gouvernance et Paix **SUCCESS STORY**

## Building Bridges between Communities by Managing Natural Resources



*Renewing of agricultural activities in the Valley*

“Seeing as this project aimed to bring us out of the tensions and conflicts, we proposed for the first time the idea of reconstructing the bridge between the two shores of the River which would ensure mobility and facilitate exchanges.”

—Ibrahima Balde, farmer and rural councilor

### Challenge

The Sofaniama Djimara Valley is an important source of livelihood for the diverse populations residing in the regions around it, which has resulted in conflicts over the management of the valley and its resources. It contains the only water source that runs through many rural communities and originates in the Gambia, creating a link between farmers there and their Senegalese counterparts. The river and valley are a vital water resource not only for the production of rice, fruits, vegetables, and cereals but also for herders and loggers. The deforestation that took place in the Kolda region has pushed the mainly agricultural population to seek production areas along the valley which is also a stopping point for indigenous herders and Gambians. This "gold rush" for the natural resources of the Valley has resulted in some conflicts of interest which have had an impact on the relationships and interaction between the different stakeholders. This is due to the fact that in this region, "the exploitation of every square meter can yield significant dividends," as stated by one stakeholder, a brick-maker from Medina, Yéro Foula.

### Initiative

USAID has made efforts to anticipate conflicts and carry out initiatives to prevent them, capitalizing on its local partners. These local partners include 1059 members, 42% of whom are women, working in 13 community centers. Through a grant from USAID, these local partners have invested in "Sustainable and Coordinated Management of the Sofaniama Valley" promoting an open, inclusive and empowering approach to engaging people in addressing conflict.

### Results

The sub-prefect of Niaming, who participated in activities to launch the project, reflected that "the plan to manage and develop the Valley is an important tool which allows me to manage conflict more effectively." USAID also facilitated the establishment of frameworks for local consultation in the main villages along the valley, enabling the beneficiaries to drive these local processes. The leader of Missirah, Ousmane Kairé, praised this approach, stating that "we have all seen very quickly the benefits that [this approach] could provide to the people who live around the valley." The president of the rural community of Niaming similarly affirmed that through USAID's approach "focusing on local consultation, we gained time to address other development issues which are important to the people."

# PGP-Senegal

Programme Gouvernance et Paix **SUCCESS STORY**

## Promoting Good Governance through Regional Good Governance Cells

### Challenge

Following the adoption of the National Good Governance Strategy in July 2013, the President of Senegal has applied pressure to proceed as quickly as possible with the installation of Regional Good Governance Cells as specified in the strategy. The Ministry for the Promotion of Good Governance held a meeting on deployment strategies for the Cells to cover the different realities across various communities in Senegal.



*Meeting with the Minister for the Promotion of Good Governance*

“I congratulate the Ministry for the Promotion of Good Governance supported by USAID for its approach to shared governance through the Regional Good Governance Cells.”

—Amadoune Diop,  
Lieutenant Governor for Administrative Affairs in Ziguinchor

### Initiative

USAID has supported the Ministry for the Promotion of Good Governance from the very beginning by contributing not only to its strategic planning but also to financing the intervention framework and supporting the organization of workshops devoted to implementing the Regional Good Governance Cells. These Cells are charged with implementing the national strategy at a local

level. Under the authority of the regional governor, the Cells are composed of 12 members representing diverse contingencies such as regional councils, mayors, rural councils, women and youth organizations, and civil society organizations. The Cell is open to all citizens as well as public or private organizations and can cover any and all topics related to the proper management of public actions.

### Results

Through the continued support of USAID, Regional Good Governance Cells were installed in the cities of Ziguinchor, Kolda, and Kaolack. The lieutenant governor for administrative affairs in Ziguinchor, Amadoune Diop, has already seen promising results and believes “that the Regional Good Governance Cell [in Ziguinchor] can be a good strategy to restore social stability in Casamance after a crisis of more than 30 years.”

# **Guide du Suivi et de Contrôle Citoyen pour la Transparence et la Redevabilité des dépenses publiques du secteur de la santé**

**Septembre 2012**



## Sommaire

Remerciements .....	4
Préface.....	5
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	6
Introduction.....	7
I. Enjeux et intérêt du suivi et du contrôle citoyen des dépenses publiques.....	12
1.1. Une exigence démocratique .....	12
1.2 Un moyen de performance économique .....	12
1.3. La société civile actrice du développement économique et social .....	12
1.4. L'insuffisantes des initiatives prises pour l'information des populations .....	13
II. PROCESSUS D'ELABORATION ET D'EXECUTION DES DEPENSES DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALES .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
2.1. Elaboration du budget de l'Etat et des collectivités locales.....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
2.2.Execution du budget de l'Etat .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
2.2.1. La phase Administrative .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
2.2.2. La proposition d'engagement .....	20
2.2.3. L'engagement ; .....	20
2.2.4. La liquidation .....	21
2.2.5. L'ordonnancement ou le mandatement .....	21
2.2.6. La phase comptable.....	21
2.2.7. Le contrôle.....	21
2.2.8. Le paiement.....	21
2.3. L'exécution des dépenses des collectivités locales .....	23
2.3.1. Les dépenses de fonctionnement : .....	23
2.3.2. Les dépenses d'investissement : .....	23

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

2.3.3. Les opérations de dépenses : .....	24
2.3.4. L'engagement : .....	24
2.3.5. La liquidation : .....	24
2.3.6. L'ordonnancement et le mandatement : .....	24
2.3.7. Le paiement : .....	25
2.3.8. Synthèse de l'exécution des dépenses des collectivités locales.....	25
2.4. L'exécution des dépenses des structures sanitaires (hôpital, centre de santé, poste de santé) .....	26
2.4.1. Tableau de synthèse de la composition ,roles et responsabilités des organes de la structure de santé.....	27
<u>III. OUTIL DE SUIVI DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE LA SANTE .....</u>	<u>28</u>
<u>IV. OUTILS DE CONTROLE CITOYEN DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE LA SANTE .....</u>	<u>31</u>
2.4.2. Les éléments clés du contrôle citoyen des dépenses publiques.....	31
2.4.3. Les préalables au contrôle citoyen.....	32
2.4.4. L'opérationnalisation du contrôle .....	32
2.4.5. Les instruments de contrôle.....	33
Conclusion .....	<u>35</u>

## **Remerciements**

## **Préface (CNLCC)**

## **LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS**

CCAP	Contrôle Citoyen de l'Action Publique
CNLCC	Commission Nationale de Lutte contre la non transparence, la Corruption et la Concussion
ECOPN	Espace de Concertation et d'Orientation de Pikine Nord
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
USAID/PGP	

## Introduction

La Constitution de la République du Sénégal pose le principe de la transparence dans la gestion des affaires publiques et reconnaît le droit des citoyens à l'information. Le contrôle citoyen de la prévision et de l'exécution des dépenses publiques participe d'une œuvre capitale de bonne gouvernance dans la mesure où il traduit en acte le droit des populations à l'information et soumet les gouvernants à l'impératif de transparence et de redevabilité. Conscients de l'importance de ce contrôle dans l'animation de la démocratie nationale et locale, USAID/PGP dans sa composante 1 « Transparence et Redevabilité », a accordé à ECO/PN une subvention pour mettre en œuvre le projet intitulé « **Outils de Suivi et de Contrôle Citoyen pour la Transparence et la Redevabilité dans les dépenses publiques** ». La pertinence d'une telle thématique résulte du constat de :

- la méconnaissance par les OSC du circuit de calcul et d'allocation des ressources budgétaires ;
- la faible participation des populations au processus de planification et de mise en œuvre des politiques de développement local notamment dans leurs aspects financiers ;
- la faiblesse du Suivi et du Contrôle Citoyen de l'action publique.
- La non disponibilité d'un guide de suivi et de contrôle citoyen des dépenses publiques

Dans ce vaste champ de promotion de la transparence et de la redevabilité, ECO/PN s'intéresse particulièrement au secteur de la santé qui, de par son importance pour les populations, aspire une bonne partie des dépenses publiques. Le choix de l'arrondissement de Pikine Dagoudane comme site d'incubation de cette démarche est fait en connaissance de cause. En effet, comme le rappelle le document de projet, avec une population de 447 325, la population de l'arrondissement de Pikine Dagoudane représente 22% de la population de Dakar. Sur le plan national, elle représente 4% de la population sur 0,01% du territoire national. Ce qui fait de Pikine Dagoudane l'une des zones géographiques les plus denses avec une estimation de 40 666 habitants / km<sup>2</sup> contre 56 en moyenne au plan national.

L'objectif visé est la conception d'un guide comprenant un outil de suivi et un autre de contrôle Citoyen du mécanisme des dépenses publiques par les OSC.

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

Cet objectif global a été poursuivi au moyen des modalités suivantes :

- reconstitution du circuit et des mécanismes des dépenses publiques (nationales et locales) en matière de santé ;
- analyse des opportunités offertes au citoyen pour exercer un contrôle sur ce circuit et ses mécanismes ;
- élaboration d'un outil permettant aux citoyens d'exercer ce contrôle de manière efficace.
- Elaborer un guide de suivi et de contrôle citoyen des dépenses publiques en matière de santé

A l'élaboration de ce guide et de ces outils s'attachent les intérêts et effets suivants :

- levée de l'opacité dans la gestion des dépenses sanitaires et enracinement d'une culture de la transparence ;
- exercice du droit des populations à l'information et au contrôle ;
- relance de la communication entre les élus responsables et les contribuables informés ;
- instauration d'un réflexe de contrôle citoyen répliquable dans d'autres régions et des secteurs autres que la santé ;
- disponibilité d'un outil concret qui, au-delà des déclarations d'intention, permet d'exercer immédiatement un contrôle effectif sur les dépenses en matière de santé.
- La mise à la disposition des citoyens de mécanisme et d'outils leur permettant d'exercer ce suivi et ce contrôle citoyen

Le contrôle citoyen des dépenses du secteur de la santé s'inscrit dans le cadre plus global du contrôle citoyen de l'action publique qui se définit par le processus dynamique par lequel les citoyens s'organisent pour s'informer de l'action des pouvoirs publics et les poussent à rendre compte de leurs actions.

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

L'enjeu se situe donc à trois niveaux stratégiques :

- la transparence : les citoyens ont le droit d'être informés de toute action utilisatrice des ressources publiques ; cela a pour corollaire l'obligation des pouvoirs publics d'adopter une méthode de gestion qui rend visible toute initiative ou action publique ;
- la redevabilité dans la gestion des deniers publics : les décideurs sont appelés à rendre compte de leur gestion des affaires dont ils sont mandataires. Cette obligation est d'autant plus logique que les ressources utilisées pour financer ces actions proviennent principalement des contributions fiscales des citoyens.
- la lutte contre la pauvreté : le contrôle citoyen permet aux destinataires des politiques publiques que sont les citoyens d'apprécier les programmes publics, de les critiquer au besoin et donc de contribuer à mieux les ajuster aux besoins prioritaires des populations, notamment à ceux des groupes vulnérables.
- La mise à la disposition du citoyen de moyen techniques d'exercer ce suivi et contrôle citoyen

Le Secteur de la santé au Sénégal, notamment à travers la mise en œuvre du Programme National de Développement Sanitaire bénéficie d'importants financements dont l'utilisation échappe aux populations. Au niveau local, l'opacité de la gestion (non tenue du débat sur les orientations budgétaires, vote du compte administratif non effectué ou hâtif) coupe les populations de l'utilisation de leurs contributions notamment dans le secteur vital de la santé. Pour renverser ces tendances, en lieu et place d'une démarche passive consistant à attendre que les pouvoirs publics nationaux et locaux prennent l'initiative de rendre compte régulièrement de la ventilation et de l'utilisation des ressources financières affectées à la santé, il convient, dans le cadre d'une démarche participative voire offensive, de doter les populations d'outils efficaces leur permettant de retracer le circuit de la dépense sanitaire et d'y exercer un contrôle citoyen.

Dans cette optique, le présent document, conformément aux résultats attendus du projet, propose un outil permettant aux OSC d'exercer un contrôle citoyen sur les dépenses publiques, notamment en matière de santé. Or, contrôler une dépense, c'est d'abord connaître son parcours et maîtriser le budget dans lequel il est consigné.



*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

Le processus budgétaire de l'Etat est complexe et se subdivise en plusieurs étapes. Il fait également intervenir plusieurs acteurs à chaque niveau de la mise en œuvre. Il comprend une partie, recettes et une partie, dépenses. Le présent guide prend en compte un aspect spécifique : celui de l'exécution des dépenses. Ceci procède d'un souci de simplicité. Cette simplicité le rend accessible aux citoyens pris individuellement et à leurs organisations.

Le focus sera mis sur l'utilisation des ressources affectées au Ministère de la Santé. Par ce guide, les citoyens et leurs organisations auront un moyen d'exercer une prérogative constitutionnelle ; celle de l'exercice du contrôle citoyen de l'action publique précisément en matière de dépenses publiques.

### **Un guide, c'est quoi ?**

Un guide c'est un manuel simplifié, qui donne sur un sujet précis, les connaissances nécessaires. Cette forme simplifiée et synthétique en facilite la compréhension, l'utilisation pratique et l'exploitation.

### **Quel est le but de ce guide ?**

Les objectifs de ce Guide sont, entre autres, d'offrir aux Organisations de la Société Civile:

- Une compréhension des processus d'allocation des ressources budgétaires et d'exécution des dépenses ;
- Des outils et méthodes permettant le suivi et le contrôle citoyen sur l'utilisation des dépenses publiques pour la transparence et la redevabilité.

## **A qui s'adresse ce guide?**

Ce Guide s'adresse principalement aux :

- organisations de la société civile ;
- services de l'Etat, particulièrement aux structures de suivi de la bonne gouvernance et de la transparence ;
- partenaires au développement impliqués dans la bonne gouvernance et la citoyenneté ;
- citoyens.

## **Comment utiliser ce guide ?**

Le lecteur doit d'abord chercher à comprendre les mécanismes de l'exécution des dépenses de l'Etat, des collectivités locales, des structures décentralisées de la Santé à partir des indications pratiques et simplifiées qu'il contient. Ensuite, s'il veut aller plus loin et exercer un suivi et un contrôle citoyen, il doit se familiariser avec les outils et les renseigner pour déterminer le niveau de respect des règles et procédures, de la pertinence des dépenses, de la redevabilité dans la gestion des deniers publics et de la transparence.

## **I. Enjeux et intérêt du suivi et du contrôle citoyen des dépenses publiques**

Le suivi et le contrôle citoyen des dépenses publiques sont au carrefour de plusieurs préoccupations liées à la démocratie et au développement.

### ***1.1. Une exigence démocratique***

Le contrôle et le suivi des dépenses publiques constituent un impératif de démocratie participative en ce que les deniers publics sont le fruit des divers apports des contribuables. La masse financière recueillie est mise à la disposition des autorités chargées de les utiliser pour la satisfaction des besoins de la collectivité. Il est par conséquent normal que pour une question de justice, de transparence et d'équité que tous soit informés de l'utilisation de ces ressources.

### ***1.2 Un moyen de performance économique***

Le suivi et le contrôle citoyen des dépenses publiques a comme conséquence, d'amener les acteurs de l'exécution budgétaire à plus de respects des règles et des procédures et plus de rationalité dans l'utilisation des ressources. Dans le domaine de la passation des marchés le respect des règles permet d'ouvrir une compétition auprès des différents prestataires de services. Cette compétition permet une réduction des coûts des prestations et donc des économies sur le portefeuille de l'Etat.

### ***1.3. La société civile actrice du développement économique et social***

Les acteurs de la société civile développent d'importantes activités de contrôle citoyen en matière de gouvernance démocratique, mais la dimension du contrôle économique pose encore des difficultés malgré l'affirmation des bonnes intentions des autorités gouvernementales et locales et la mise en place de programme spécifiques pour ce faire. La mise en œuvre de mécanisme d'opérationnalisation fait défaut. La constitution du Sénégal consacre le droit à l'information des citoyens et l'Etat a mis en place un certain nombre de programme pour aider à la mise en œuvre de la bonne gouvernance. Mais il convient d'aller plus loin en mettant à la disposition de la société civile des outils leur permettant d'intervenir dans le contrôle économique à titre citoyen.

#### ***1.4. L'insuffisances des initiatives prises pour l'information des populations***

Par la circulaire n° 18/ PR/SG/ JUB du 07 novembre 1983, l'Etat avait marqué son intérêt pour une bonne communication entre les administrations et les populations en fixant dans ce texte, les modalités de nomination des conseillers de presse dans les départements Ministériels, les établissements publics, les sociétés nationales et les collectivités locales, alors que la circulaire n° 28 /PR du 08 novembre 1984 indiquait les mesures à prendre pour la création des services de presse et de documentation dans chaque département et ses relations avec les médias.

Le Bureau Organisation et Méthode (BOM) avait organisé dans ce sens un atelier en Mars 1990, qui avait fait quelques recommandations parmi lesquelles :

- la confection d'un guide de l'utilisateur des services publics ;
- le recours à l'affichage ;
- l'activation d'une politique de communication à l'échelle locale pour être plus proche des populations.

Mais toutes ces initiatives n'ont pas permis une information spécifique des populations sur l'exécution des dépenses publiques de l'Etat.

Au niveau des collectivités locales, des prérogatives sont reconnues aux populations pour suivre les actes de gestion. En effet, il est fait obligation à toutes les collectivités de l'affichage leurs délibérations. Les populations peuvent également prendre copie des délibérations et des budgets à leurs frais. Les budgets, les comptes administratifs et de gestion, doivent être accessibles au siège des collectivités locales. Mais peu de citoyens utilisent ces mécanismes par manque d'information.

Ces quelques raisons attestent de la pertinence de la prise en charge par la société civile, de moyens et mécanismes d'opérationnalisation du suivi et du contrôle citoyen des dépenses publiques, de la transparence et de la redevabilité.

## II. Processus d'élaboration et d'exécution des dépenses de l'Etat et des collectivités locales

### 2.1. Elaboration du budget de l'Etat et des collectivités locales

Les dépenses du secteur de la santé sont des dépenses publiques. Comme toutes les dépenses publiques, elles obéissent aux règles de la comptabilité publique. Suivant le décret relatif à la préparation du budget de l'Etat et la loi organique portant règlement intérieur de l'Assemblée Nationale dont les termes ont été confirmés lors des différents entretiens, les principales étapes du processus sont les suivantes :

Etapes	Périodes
Fixation des principales orientations par le Président de la République et le Premier Ministre	Déclaration de Politique Générale
Elaboration du cadrage macroéconomique et budgétaire par le Ministère chargé des Finances	au plus tard le 31 mars
Transmission de la lettre de cadrage par le Ministre chargé des Finances aux institutions et ministères dépensiers	au plus tard le 30 avril
Transmission par le Ministère chargé des finances aux institutions et ministères dépensiers d'une circulaire budgétaire précisant les conditions dans lesquelles doivent être présentées leurs propositions budgétaires	
Expression des besoins par les institutions et ministères dépensiers	
Réalisation de l'esquisse budgétaire par le Ministère chargé des Finances	au plus tard le 15 mai
Présentation de l'esquisse budgétaire au Gouvernement par le	au plus tard le 31 mai

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

Ministre chargé des Finances	
Pré arbitrage du Premier Ministre	
Transmission aux institutions et ministères dépensiers des lettres-plafonds indiquant le plafond des dépenses à ne pas dépasser	au plus tard le 15 juin
Elaboration de projets de budget sectoriels par les institutions et ministères en impliquant les services déconcentrés et transmission au Ministre chargé des finances	au plus tard le 30 juin
Organisation d'un débat d'orientation budgétaire avec l'assemblée	au plus tard le 30 juin
Conférences budgétaires entre les institutions et ministères et les services techniques compétents du Ministère chargé des Finances	
Arbitrages du Premier Ministre	au plus tard le 31 août
Elaboration du projet de loi de finances	au plus tard le 15 septembre
Adoption du projet de loi de finances en conseil des ministres	dans la deuxième quinzaine du mois de septembre
Dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale	au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire
Instruction du projet de budget par la commission des finances et production d'un rapport	
Examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale lors de sa deuxième session ordinaire qui s'ouvre, obligatoirement	dans la première quinzaine du mois d'octobre

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

Adoption du projet de loi de finance par l'Assemblée Nationale avec ou sans amendements	
Promulgation et publication de la loi de finances	au plus tard le 31 décembre
Exécution des dépenses par les Ministères, directions et services déconcentrés dans les limites des crédits autorisés par la loi de finances en rapport avec le trésor	
Contrôle de l'exécution du budget par les services financiers de l'Etat et la justice	
Vote de la loi de règlement après l'exécution du budget	

Ainsi, les principaux acteurs de la chaîne des dépenses publiques au niveau central sont : le Président de la République, le Premier Ministre, les institutions et ministères dépensiers, l'Assemblée Nationale, les services financiers de l'Etat, les corps de contrôle, la justice.

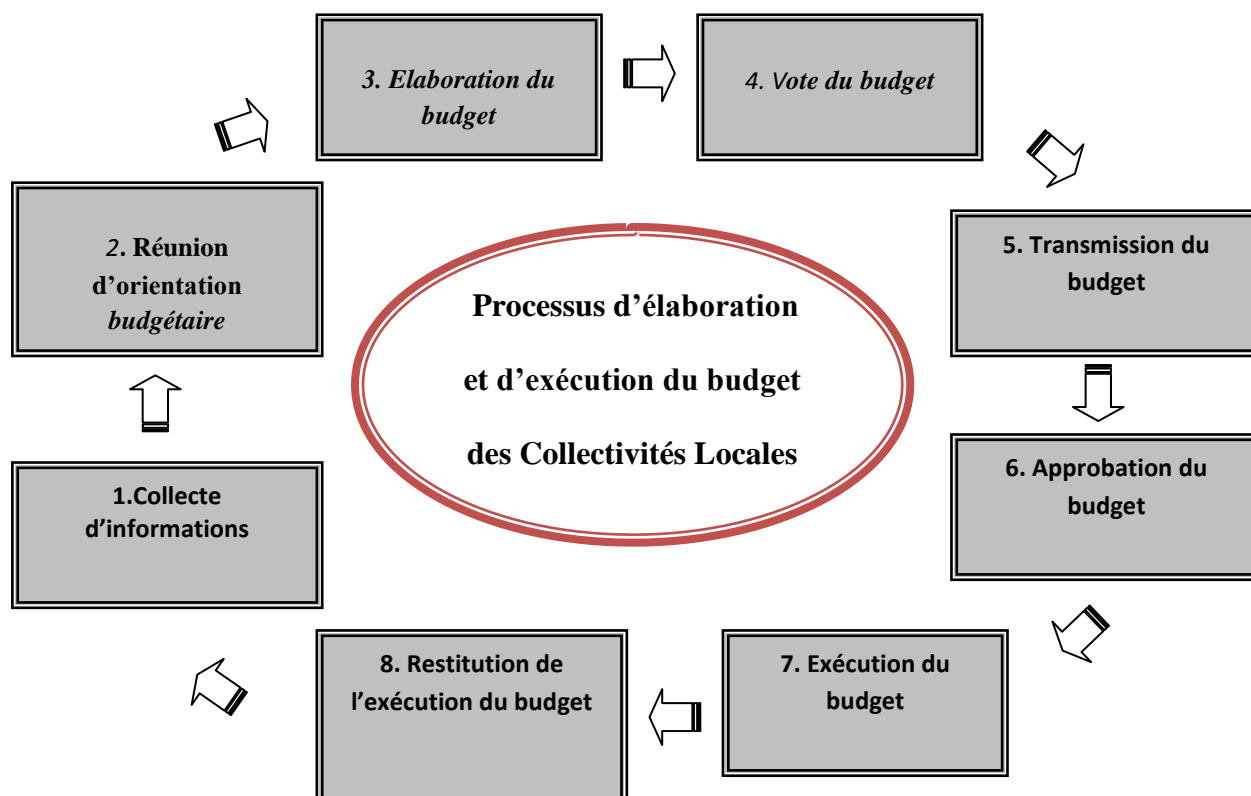
Les dépenses publiques en matière de santé comportent un certain nombre de spécificités.

- *l'Etat dégage un budget pour la santé, mais les usagers des formations sanitaires payent un prix pour accéder aux services ;*
- *dans certaines formations sanitaires (centres et postes de santé), on observe un système hybride où le fonctionnement courant est financé par les contributions des usagers tandis que les salaires du personnel titulaire (ICP) sont pris en charge par l'Etat ;*
- *les acteurs de la chaîne de dépense publique dans le secteur de la santé sont nombreux et multiples : les services centraux de l'Etat, les services déconcentrés, les collectivités locales, les formations sanitaires (hôpitaux, centres de santé, postes de santé, cases de santé et maternités rurales), les comités de gestion des structures sanitaires, etc.*

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

**Au plan local, on distinguera comme principales étapes :**

- *la prise de connaissance des principales orientations de l'Etat ;*
- *le débat d'orientation budgétaire à tenir au moins un mois avant le vote du budget ;*
- *la préparation du budget par l'élu local ;*
- *la soumission du projet de budget au conseil de la collectivité locale au moins 15 jours avant le début de la session budgétaire (octobre) ;*
- *l'examen du projet de budget par la commission des finances qui soumet un rapport au conseil ;*
- *le vote du budget avec ou sans amendements ;*
- *l'approbation du budget par le représentant de l'Etat ;*
- *l'exécution du budget par l'ordonnateur local en rapport avec les services déconcentrés du Trésor ;*
- *le vote du compte administratif et du compte de gestion par le conseil avant le 1<sup>er</sup> octobre de l'année suivant l'exercice budgétaire ;*
- *Le contrôle effectué par le Trésor, le représentant de l'Etat, les services de contrôle de l'Etat, la justice, les contribuables.*





*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

La santé étant une compétence transférée, les ressources du fonds de dotation en matière de santé sont des ressources affectées, en ce sens qu'elles ne peuvent être utilisées que dans le secteur visé. La complexité de l'organigramme des services en matière de santé conduit l'Etat le plus souvent à transférer les fonds à certains services (districts sanitaires) et non aux collectivités locales ayant reçu compétence en matière de santé.

Suivant le chapitre III de la loi de 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, en matière de santé :

La région reçoit les compétences suivantes :

- la gestion et l'entretien des hôpitaux régionaux et départementaux ;
- la gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé situés au niveau des communautés rurales ;
- la mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène.

La commune reçoit les compétences suivantes :

- la gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé urbains ;
- la construction, la gestion, l'entretien et l'équipement des postes de santé urbains.

La communauté rurale reçoit les compétences suivantes :

- construction, la gestion, l'entretien et l'équipement des postes de santé, des maternités et cases de santé ruraux.

Suivant l'article 6 de la loi précitée, les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux régions, communes et communautés rurales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences.

Au niveau local, espace de proximité, le contrôle citoyen des dépenses en matière de santé doit, en priorité, viser à connaître le montant des fonds de dotation, leur ventilation prévisionnelle (construction, gestion, équipement, entretien, etc.), l'utilisation réelle des

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

ressources, le niveau d'exécution des dépenses prévues. La mise en place d'un outil de contrôle citoyen des dépenses dans le secteur de la santé suppose la volonté et la capacité des citoyens à participer et à contrôler l'action publique. Les acteurs chargés de la mise en œuvre de l'outil sont donc appelés à :

- connaître les principaux rouages du CCAP ;
- maîtriser le circuit des dépenses publiques en matière de santé pour identifier le moment et le lieu les plus pertinents pour jouer un rôle de veille citoyenne et d'alerte.

## **2.2. Exécution du budget de l'Etat**

Après le vote du budget, des crédits sont mis à disposition au Ministre de la Santé, qui exécute les opérations de dépenses selon une procédure en plusieurs phases et plusieurs étapes.

### **2.2.1. La phase Administrative**

#### **2.2.2. La proposition d'engagement :**

Pour qu'une dépense puisse être faite, il faut bien qu'elle soit prévue dans le budget de l'Etat et qu'elle fasse l'objet de crédits ou d'autorisation de programme ouvert pour le Ministère. Cette opération est effectuée au nom du Ministre ordonnateur par son délégué ou représentant qui est soit, le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement, soit par les services de l'Administration Générale du Ministère.

Elle est transmise pour contrôle à l'Inspecteur des opérations qui est un fonctionnaire du Ministère de l'économie et des finances, placé au niveau du Ministère.

Ce dernier vérifie entre autres :

- ✓ La disponibilité des crédits
- ✓ L'exactitude de l'évaluation des dépenses
- ✓ Le respect des rythmes de consommation des crédits

Au terme de cette exercice, l'Inspecteur appose sa signature sur le bon d'engagement et la mention « vue et approuvé » et transmet le dossier à l'ordonnateur délégué qui est également un fonctionnaire du Ministère de l'économie et des finances qui délivre le titre de certification qui valide définitivement la dépense qui va vers l'engagement.

#### **2.2.3. L'engagement ;**

C'est l'acte par lequel un agent administratif appelle ordonnateur ou son délégué crée ou constate à la charge de l'Etat une obligation dont résultera une dépense, une dette à la charge de l'Etat. Il existe pour chaque catégorie de dépenses, un acte correspondant ; qu'il s'agisse de personnels, matériels et fournitures, remboursements d'emprunts etc.

#### **2.2.4. La liquidation**

C'est l'acte par lequel l'ordonnateur ou son délégué, constate et arrête les droits du créancier, Elle ne peut être effectuée qu'après services faits sauf en cas d'avance.

#### **2.2.5. L'ordonnancement ou le mandatement**

C'est l'ordre donné au comptable public par l'ordonnateur ou son délégué pour payer la dépense. Si cet ordre est établi par l'ordonnateur principal il porte le nom d'ordonnancement ; s'il est établi par un ordonnateur secondaire, il est désigné mandatement

#### **2.2.6. La phase comptable**

Elle s'élabore suivant plusieurs étapes également.

#### **2.2.7. Le contrôle**

Le contrôle du comptable assignataire porte sur ;

- ✓ La qualité de l'ordonnateur
- ✓ L'application des lois et règlement à propos de la dépense
- ✓ La validé de la créance
- ✓ L'imputation de la dépense
- ✓ La disponibilité des crédits.

#### **2.2.8. Le paiement**

Comme son nom l'indique, il s'agit de payer les montants à la caisse ou par virement bancaire.

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

**Synthèse de l'exécution des dépenses de l'Etat**

<b>Etape</b>	<b>Acteurs</b>	<b>Attributions</b>
Préparation	DAGE/SAGE Ministère	Proposition d'engagement
	Inspecteur des opérations financières	Contrôle l'égalité proposition d'engagement
Engagement	Ordonnateur	Signature et visa de certification
Liquidation	Ordonnateur/ Service technique	Détermination montant exact du service fait
Ordonnancement ou mandatement	Ordonnateur	Ordre de paiement de la dépense faite au trésorier public
Paiement	Trésorier/ Comptable public	Paiement de la dépense

## **2.3. L'exécution des dépenses des collectivités locales**

Le budget de la collectivité locale est exécuté en recettes et en dépenses par l'ordonnateur et le receveur. Les dépenses des collectivités locales se caractérisent par leur diversité et leur exécution suit une certaine procédure qui passe par différentes phases.

Le budget se divise en section ordinaire comprenant les dépenses de fonctionnement et en section extraordinaire concernant les dépenses d'investissement (cf. 256 du code des collectivités locales).

### ***2.3.1. Les dépenses de fonctionnement :***

Elles ont un caractère permanent et permettent à la collectivité de faire face à ses charges courantes. Elles sont soit obligatoires soit facultatives. Elles sont obligatoires (article 257 du code des collectivités locales) si la loi les impose à la collectivité locale ou si des services publics sont créés et que les dépenses sont nécessaires à leur fonctionnement. Il en est de même quant aux dépenses induites par les transferts. Ces dépenses doivent figurer nécessairement dans le budget. Des crédits jugés suffisants par le représentant de l'Etat doivent être votés pour faire face à ces dépenses. L'article 258 du code des collectivités locales donne une liste de 18 dépenses obligatoires pour les Communes. Toutes les autres dépenses sont facultatives (article 260 du code des collectivités locales). Même, facultatives elles ne peuvent être inscrites au budget que lorsqu'elles présentent un caractère d'intérêt local certain.

### ***2.3.2. Les dépenses d'investissement :***

Ce sont celles qui permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs à ces travaux. Toutes ces dépenses s'exécutent au moyen de mandat qui est un ordre de payer donné par l'exécutif local qui seul peut engager la collectivité locale en dépenses qui ne peuvent excéder les crédits autorisés au budget.

### **2.3.3. Les opérations de dépenses :**

Le respect obligatoire des différentes étapes explique en grande partie la réputation de lenteur des collectivités territoriales. Les étapes de l'opération de dépenses sont :

### **2.3.4. L'engagement :**

C'est l'acte par lequel l'organe exécutif local crée ou constate une obligation dont découlera une charge pour la collectivité locale (cf. article 98 du décret 17 juin 1966 sur la comptabilité publique). L'engagement c'est le fait générateur de la dépense qui rend la collectivité débitrice (commande de fournitures ou passation de marché, décision de justice, embauche de personnel). L'engagement se matérialise par la disponibilité d'un crédit correspondant au montant de la dépense, et par le visa du comptable apposé sur la fiche d'engagement que lui aura transmise le chef de l'exécutif local.

### **2.3.5. La liquidation :**

Selon l'article 105 du règlement sur la comptabilité publique, la liquidation « consiste à constater et à arrêter les droits du créancier » : elle détermine le montant exact de la dette de la collectivité locale après étude des pièces justificatives. Son objet est de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. En règle générale elle ne peut intervenir qu'après service fait.

### **2.3.6. L'ordonnancement et le mandatement :**

C'est l'ordre de payer adressé par l'ordonnateur au comptable. D'ailleurs le règlement sur la comptabilité le définit comme « l'acte administratif par lequel l'ordonnateur donne au comptable, après avoir obtenu son visa, l'ordre de payer une créance liquidée à la charge de la collectivité ». Il est matérialisé par l'établissement d'un mandat transmis avec les pièces justificatives nécessaires au comptable pour lui permettre de vérifier lors du paiement, la régularité de l'opération de dépenses. A ce stade, les procédures propres à l'ordonnateur sont épuisées.

### 2.3.7. Le paiement :

Il se traduit par un versement au bénéfice du créancier de la collectivité locale ; il est le fait du receveur exclusivement. Le paiement n'est cependant réalisé par le receveur que si la régularité juridique de l'ordonnancement est vérifiée. Ceci signifie qu'il exerce une compétence de contrôle sur les actes d'exécution du budget de l'ordonnateur : la qualité de l'ordonnateur, la légalité et la régularité de la dépense, la validité de la créance, la disponibilité des crédits, l'exacte imputation de la dépense au chapitre et article selon sa nature ou son objet, la disponibilité de la trésorerie. Une fois que ces contrôles sont effectués le receveur procède au paiement de la dépense en espèces ou par virement en contrepartie d'un acquit libératoire.

### 2.3.8. Synthèse exécution dépenses des collectivités locales

Etape	Acteurs	Attributions	Périodes
Orientations budgétaires	Elus ; population, partenaires et autres acteurs	Dégager les priorités en matière de développement	
Préparation du projet de budget	Ordonnateur appuyé par les services techniques	Collecter les informations financière et faire un montage technique du projet de budget	
Vote du budget	Conseil Municipal ou rural	Affectation des crédits	
Approbation	Représentant de l'Etat	Validation des crédits votés	
Engagement	Ordonnateur	Engage la collectivité locale	
Contrôle	Comptable public	Visa » sans observation»	
Liquidation	Ordonnateur/ Service technique	Détermination montant exact du service fait	
Ordonnancement ou mandatement	Ordonnateur	Ordre de paiement de la dépense faite au trésorier public	
Paiement	Trésorier/ Comptable public	Paiement de la dépense	
Communication	Ordonnateur/ population	Informations communication des citoyens	



## **2.4. L'exécution des dépenses des structures sanitaires (hôpital, centre de santé, poste de santé)**

Les structures de santé publique sont constituées des hôpitaux, des centres de santé, des postes de santé, des cases de santé et maternités rurales et sont généralement gérés avec une participation financière des représentants des populations.

Un comité de santé est mis en place dans tous les centres de santé ou poste de santé de la Commune ou poste de santé de la Communauté rurale. Il assure l'équipement et la logistique du Centre de santé et du poste de santé, met en place les outils et instruments de gestion comptable, recrute un dépositaire et un vendeur de tickets.

Les comités de santé sont des organes fonctionnant avec des membres élus pour deux ans par les représentants de la population au cours d'une assemblée générale. Le bureau du comité de santé qui en est l'instance exécutive se compose d'un président, un vice-président, un trésorier et un trésorier adjoint. Le comité de santé a pour attributions.

Il est également créé au niveau de chaque structure de santé un comité de gestion composé du Maire ou le Président du conseil rural qui en est le Président, d'un représentant du Conseil Municipal ou Rural qui est membre, de l'infirmier Chef de poste ou le Médecin du poste ou centre de santé, du président du comité de santé, du trésorier du comité de santé. Le comité de gestion décide du projet de budget, approuve les comptes et suit le fonctionnement de la structure, l'exécution des travaux et les activités sociales.

Ainsi, dans les formations sanitaires, les dépenses sont approuvées par le comité et exécutées par le responsable de la structure (médecin, infirmier) sous la surveillance du comité.

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

**2.4.1. Tableau de synthèse de la composition, rôles et responsabilités des organes de la structure de santé**

Structures	Composition	Rôles / Responsabilités
Comité d'hôpital	Représentants des comités de district	
Centre de santé	Représentants des comités de postes et du comité des riverains du centre de santé.	La promotion de la santé des individus, des familles et des communautés ;· La mobilisation des collectivités locales pour le développement sanitaire ;· L'amélioration des prestations des services de santé pour mieux répondre aux besoins des populations ;· La recherche de ressources additionnelles et leur répartition pour la mise en œuvre des activités.
Comité de santé	<b><u>en milieu rural</u></b> : les chefs des villages ou leurs représentants et les représentants des groupements de femmes et associations de jeunes <b><u>en milieu urbain</u></b> : les Chefs de quartier, les représentants des groupements de femmes et associations de jeunes	
Comité de gestion	le Président du Conseil Rural (PCR) ou le Maire préside un comité de gestion, composé de 5 membres que sont, outre le PCR ou le Maire un autre élu local, le Président, le Trésorier du comité de santé et le responsable de la structure sanitaire	Le comité délibère sur le projet de budget, les comptes, le fonctionnement, les réparations et les activités sociales.

### III. OUTILS DE SUIVI DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE LA SANTE

L'outil de suivi des dépenses publiques du secteur de la santé a été conçu pour suivre les trois niveaux en matière d'exécution des dépenses à savoir le niveau central (le Ministère de la santé,) le niveau local (les collectivités locales) et le niveau des structures déconcentré de la santé.

A chaque niveau il prépare les questions permettant de déterminer les niveaux de satisfaction des organisations de la société civile. Elle prévoit une grille de recommandations pour une amélioration de l'exécution des dépenses publiques de l'Etat.

Partie Applicable au Ministère de la santé		
Domaines	Sources	Périodes
<b>1</b> Promulgation et publication de la loi des finances	Journal officiel	<b>31 décembre</b>
<b>2</b> Les Allocations des crédits budgétaires ont elles suffisamment prises en compte l'expression des besoins du Ministère de la Santé	Loi des finances Budget de l'Etat	
<b>3</b> Les crédits des services déconcentrés ont -ils été effectivement affectés aux structures concernées	Service financier du Ministère (DAGE/SAGE)	
<b>4</b> Publication du plan de passation de marchés publics	Service financier du Ministère (DAGE/SAGE)	

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

Partie Applicable aux collectivités locales			
N°	Domaines	Sources	Périodes
1	Tenue des réunions d'orientations budgétaires dans les délais	Affichage Registre des délibérations PV de réunion	<b>un mois avant la session budgétaire pour les collectivités locales au plus tard le 31 mars</b>
2	Existence de la commission de Santé dans la collectivité locale	Pv mis en place des commissions	<b>Début d'exercice du conseil</b>
3	Participation des représentants de la population aux réunions de commission santé de la collectivité locale	PV de réunions de commission	<b>Toute l'année</b>
4	Les Allocations des crédits budgétaires ont elles suffisamment prises en compte l'expression des besoins des structures sanitaires	Budget de la collectivité	<b>Début d'exercice</b>
5	Les crédits affectés aux structures sanitaires ont-ils été effectivement réalisés	Compte administratif Bordereaux d'envoi	<b>Etude du compte administratif Toute l'année</b>
6	Publication des délibérations du conseil municipal	Affichage Accusé de réception de remise de copies de délibérations aux demandeurs	<b>Toute l'année</b>
7	Publication du plan de passation de marchés publics		

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

Partie Applicable aux structures sanitaires			
N°	Domaine	Sources	Périodes
1	La structure de Santé dispose-t-elle d'un budget	Budget validé	Début d'année
2	Les crédits affectés aux structures sanitaires ont-ils été effectivement réalisés conformément aux objectifs	Registres comptables	Toute l'année
3	Existe – il un système de contrôle interne de la gestion	Rapports de contrôle Quitus	Toute l'année
4	Existe – il un système de contrôle externe de la gestion	Rapports de compte rendu d'audit	Toute l'année

## **IV. OUTILS DE CONTROLE CITOYEN DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE LA SANTE**

Le contrôle citoyen de l'action publique conduit des citoyens engagés à apprécier l'action publique et à exiger des pouvoirs publics qu'ils rendent compte de leurs politiques. Il prend son sens le plus profond dans la gestion des deniers publics où, au-delà des choix politiques qu'ils mettent en œuvre, les services dépensiers doivent répondre de l'utilisation de l'argent des contribuables. Mais pour être effectif et efficace, ce contrôle doit s'appuyer sur des outils adaptés au contexte.

### ***2.4.2. Les éléments clés du contrôle citoyen des dépenses publiques***

Le contrôle citoyen de l'action publique comporte un certain nombre d'éléments de base :

- *l'accès à l'information et l'analyse* : contrôler c'est d'abord comparer les réalisations aux prévisions. Le contrôle citoyen suppose que ses acteurs accèdent à l'information sur ces deux éléments et aient la capacité de les analyser pour en tirer des résolutions d'action ;
- *la diffusion de l'information* : les résultats de l'analyse faite par les citoyens engagés doivent être largement diffusés. Cette diffusion a pour effet d'une part d'informer les pouvoirs publics des griefs qui leur sont faits et les obligés à répondre de leurs actes, d'autre part à mobiliser la communauté pour l'exercice, sur les autorités, d'une pression collective forte en faveur de la transparence et de la redevabilité ;
- *le plaidoyer pour le changement* : le contrôle citoyen des dépenses publiques n'est pas une fin en soi ; il doit déboucher sur des actions de nature à amener les pouvoirs publics nationaux et locaux à opérer des changements dans la gouvernance prenant en charge les exigences d'information et de prise en charge des préoccupations du citoyen, d'efficacité de la dépense publique et de redevabilité.

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

La mise en branle du dispositif de contrôle citoyen des dépenses publiques dans le secteur de la santé, assis sur les éléments ci-dessus évoqués, devrait permettre :

- l'enracinement de la culture du contrôle citoyen ;
- le retour de la confiance et du dialogue entre pouvoirs publics et administrés ;
- l'amélioration du service public de la santé notamment au niveau local ;
- une meilleure allocation des ressources selon les priorités exprimées par les populations ;
- une meilleure conformité des programmes nationaux aux plans locaux de développement.

#### **2.4.3. Les préalables au contrôle citoyen**

La mise en œuvre correcte du processus de contrôle suppose un certain nombre de conditions :

- l'éveil des citoyens et leur capacité technique à effectuer un contrôle de l'action publique ;
- la maîtrise du processus de dépense public par les acteurs du contrôle et leur capacité à lire un budget ;
- l'ouverture des administrations centrales et locales et leur disponibilité à fournir des informations sur la préparation et l'exécution des dépenses en matière de santé.

#### **2.4.4. L'opérationnalisation du contrôle**

Le contrôle des dépenses publiques en matière de santé n'est efficace que s'il est pris en charge par un groupe organisé et soucieux d'inscrire son action dans la durabilité. Ici, il est pris en charge par un comité citoyen parrainé par ECO PN. Son objectif est de faire participer le citoyen dans l'amélioration de la conformité des prestations publiques en matière de santé aux attentes des populations. Ce comité va conduire des activités suivantes :

- investigations sur les aspirations des populations en matière de santé et propositions aux autorités budgétaires ;

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

- participation aux débats budgétaires ;
- veille citoyenne sur la régularité et la pertinence des dépenses en santé ;
- Interpellations des autorités et plaidoyer.

**2.4.5. Les instruments de contrôle**

Partie Applicable au Ministère de la santé			
N°	Domaines	Source	Périodes
1	Tenue régulière des réunions des services financiers	PV de réunions	Toute l'année
2	Les différents services ont-ils été associés à l'expression des besoins de l'institution	PV de réunion et feuille de présence	<b>Collecte d'informations pour l'élaboration du budget</b>
3	Existe-t-il un bulletin ou autres supports interne d'information des activités de l'institution des populations	Rapports d'audits	Toute l'année
4	Existence d'un système d'archivage des documents	Service documentation	Toute l'année
11	<b>Respect des procédures légales de passations des marchés</b>		



*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

Partie Applicable aux collectivités locales			
N°	Domaines	Sources	Périodes
	Tenue effective des réunions d'orientations budgétaires dans les délais)	PV de réunions	<b>un mois avant la session budgétaire pour les collectivités locales</b>
	Le conseil municipal se réunit régulièrement	Registre de délibération PV de réunion	<b>Toute l'année</b>
	La commission santé se réunit régulièrement	Pv de réunion	<b>Toute l'année</b>
	Les rapports de gestion des structures sanitaires sont régulièrement portés à l'attention du CM	PV de réunion Rapport de gestion	<b>Toute l'année</b>
	Production et vote du compte administratif dans les délais requis	PV de réunion Registre de délibération Compte administratif	<b>Au plus tard le 1er octobre de l'an suivant</b>
	Production et vote du compte de gestion dans les délais requis	PV de réunion Registre de délibération Compte de gestion	<b>Avant le vote du budget suivant</b>
	<b>Respect des procédures légales de passations des marchés</b>	<b>Publication Affichage</b>	<b>Toute l'année</b>

*Programme Gouvernance et Paix (PGP) Composante Transparence et la Redevabilité*

---Partie Applicable aux structures décentralisées de santé			
N°	Domaine	Sources	Périodes
1	Les organes de gestions Comité de santé et comité de gestion sont régulièrement renouvelés	PV AG	<b>Durée mandat</b>
2	Tenue régulière des réunions des organes de gestion du comité de santé	PV de réunions	<b>Toute l'année</b>
3	Tenue régulière des réunions des organes de gestion du comité de gestion	PV de réunions	<b>Toute l'année</b>
4	Tenues de rencontre de compte rendu de gestion avec les populations	PV de réunions	<b>Toute l'année</b>
5	Les rapports de compte rendu d'activités sont régulièrement envoyés aux CL et Ministère de santé	Rapports d'activités	<b>Toute l'année</b>
6	Les jeunes et les femmes sont suffisamment représentés dans les organes de gestion	PV de mise en place de sorganes Liste des membres	<b>AG de mise en place</b>

## Conclusion

La mise en œuvre du suivi et du contrôle citoyen sur les dépenses publiques pour la transparence et la redevabilité doit, en dernière analyse, passer par un renforcement de capacité des organisations de la société civile mais aussi le lancement d'un plaidoyer pour la prise en charge effective des principes de transparence et de redevabilité dans la gestion des deniers publics.