



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

# ÉVALUATION DE LA CORRUPTION AU SÉNÉGAL

**28 AOÛT 2007**

Publication destinée à l'Agence des Etats-Unis pour le développement international.  
Préparé par Management Systems International.

# ÉVALUATION DE LA CORRUPTION AU SÉNÉGAL



**Management Systems International**

**Siège social**

600 Water Street, SW

Washington, DC 20024, USA

Contrat USAID n° DFD-I-00-03-00144-00, numéro d'ordre 1

Services internationaux d'assistance technique pour l'intégrité gouvernementale et contre la corruption  
IQC, Groupe de réponse rapide

## **DÉMENTI**

Les vues de l'auteur exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international ou celles du gouvernement des Etats-Unis.

# SOMMAIRE

<b>ACRONYMES .....</b>	<b>III</b>
<b>RÉSUMÉ .....</b>	<b>V</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>2. VUE D'ENSEMBLE DE LA CORRUPTION AU SÉNÉGAL.....</b>	<b>2</b>
Sénégal – Le contexte politique et Économique General .....	3
Comprendre le Contexte Politique et Économique du Sénégal .....	4
La Nature de la Corruption dans un Régime en Transition .....	6
Vulnérabilités à la Corruption.....	8
<b>3. CADRE POLITIQUE ET JUDICIAIRE.....</b>	<b>9</b>
Le cadre constitutionnel.....	9
Le cadre judiciaire dans la lutte contre la corruption.....	9
Le cadre institutionnel .....	12
les contraintes actuelles du cadre institutionnel.....	14
<b>4. IMPLICATIONS STRATÉGIQUES.....</b>	<b>15</b>
La Logique de la Corruption et ses Causes Profondes dans ce Contexte .....	16
Les Forces Pour les Réformes.....	19
Proposition de Voies Stratégiques pour l'USAID .....	23
Les Groupes de Corruption et les Problèmes Essentiels de la Gouvernance.....	24
<b>5. ANALYSE DES PROBLÈMES DE LA CORRUPTION DANS DES SECTEURS CLÉS.....</b>	<b>26</b>
La Justice .....	26
Secteur de la Santé.....	29
Secteur de l'Éducation .....	33
Le Secteur de l'Administration Locale .....	37
Le Secteur de la gestion des Ressources Naturelles .....	41
Croissance Économique du Secteur Privé .....	45
Autres Institutions Concernées dans la Mouance Civile et Politique .....	51
<b>6. ANALYSE DES PROBLEMES DE CORRUPTION DANS LES FONCTIONS TRANSVERSALES DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>54</b>
La gestion des finances publiques et les marchés publics .....	54
La Transparence Budgetaire .....	54
La Transparence dans la Passation des Marches Publics.....	57
<b>7. STRATÉGIE POUR PROGRAMMER UN SOUTIEN CONTRE LA CORRUPTION .....</b>	<b>61</b>
Recommandation d'une stratégie d'ensemble faisant appel a la gouvernance et la transparence pour L'USAID : “construire pour l'avenir” .....	61
Stratégie de gouvernance et transparence recommandée pour L'USAID .....	65

## ANNEXES

Annexe 1. Liste des personnes interviewées.....	67
Annexe 2. Liste des documents consultés.....	72
Annexe 3. Culture, coutumes et corruption .....	75
Annexe 4. Analyse judiciaire et institutionnel .....	79
Annexe 5. Meilleures pratiques .....	93

## ACRONYMES

ADC	Agence de développement communautaire (St- Louis)
AMS	Association des maires du Sénégal
ANCR	Association nationale des conseillers ruraux
ANE	Association non étatique
ANEC	Commission autonomes des élections nationales
APCR	Association des présidents des conseils ruraux
APIX	Agence nationale chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux
APR	Association des présidents des conseils ruraux
ARMP	Autorité de la régulation des marchés publics
BTP	Bâtiment Travaux Public
CDSMT	Cadre des dépenses sectorielles à moyen terme
CENTIF	Cellule nationale de traitement des informations financières
CNCR	Conseil national de concertation des ruraux
CNES	Confédération nationale des employeurs du Sénégal
CNLCC	Commission nationale de lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion
CNP	Conseil national du patronat du Sénégal
CNTS	Confédération des Syndicats des Travailleurs du Sénégal
COF	Contrôle des opérations financières
CRI	Collectif des Religieux et Intellectuels
DG	Gouvernance démocratique
DGL-Felo	Projet de gouvernance démocratique local (USAID)
CEAO	Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest
UE	Union européenne
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
GOS	Gouvernement du Sénégal
IED	Innovation, environnement et développement
IGE	Inspection générale d'Etat
IGF	Inspection générale des finances
FMI	Fonds monétaire international
MSI	Management Systems International
ONG	Organisation non gouvernementale

GRN	Gestion des ressources naturelles
ONEL	Observatoire national des élections
PAEL	Projet d'appui aux élus locaux (Canada)
PCRBF	Projet de coordination des réformes budgétaires et financières
PCRPE	Projet de construction et de réhabilitation du patrimoine bâti de l'Etat
PDS	Parti démocratique sénégalais
PS	Parti socialiste
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Program (Programme des dépenses publiques et de la responsabilité financière)
PEFA/EFDP	Public Expenditure Financial Assessment (Evaluation financière des dépenses publiques)
PETS/STDP	Public Expenditure Tracking Systems (Système de traçage des dépenses publiques)
PNBG	Programme national de la bonne gouvernance
PNDL	Projet national de développement local
SRPN	Stratégie de réduction de la pauvreté nationale
UAEL	Union des associations des élus locaux
UNACOIS	Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNSAS	Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
UEMAO	Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest
BM	Banque mondiale

## RÉSUMÉ

La non-transparence dans la gestion des affaires publiques et dans les transactions financières et la corruption constituent un fléau de grande ampleur au Sénégal de nos jours. Ce phénomène est présent aussi bien au niveau des transactions quotidiennes avec les agents de la fonction publique (petite corruption) que dans le cadre de la passation d'importants marchés d'Etats (grande corruption). Ces pratiques conduisent à la mauvaise affectation des ressources, à l'aggravation de la pauvreté chronique et à l'accentuation de la distance entre les citoyens et l'Etat. Au cours des dernières années, les bailleurs de fonds ont augmenté la pression pour plus de transparence et pour la réalisation de plusieurs réformes administratives en vue de réduire ce phénomène et de créer un environnement plus favorable à une utilisation efficace de l'aide extérieure et aux investissements locaux et étrangers. Cette pression a été amplifiée par des acteurs locaux sénégalais en faveur des réformes, au nombre desquels une plus grande présence de la société civile, dirigée par d'importantes organisations non-gouvernementales faisant de la « bonne gouvernance financière » et de la transparence leur cheval de bataille.

En 2000, le gouvernement sénégalais a connu un changement de régime ayant conduit à l'avènement au pouvoir d'Abdoulaye Wade et d'une coalition de partis de l'opposition. Wade s'est ouvertement prononcé pour une économie libérale moderne et a semblé s'engager dans une modernisation rapide du secteur industriel et de la bureaucratie. Ce changement de régime avait nourri l'espoir et les attentes que Wade et le nouveau régime renforceraient la transparence dans les actions du gouvernement en vue d'éradiquer la corruption. Ces grandes attentes n'ont pas été réalisées. Malgré la création de nouvelles institutions en vue de promouvoir la bonne gouvernance et combattre la corruption, notamment le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG), la Commission de Lutte Contre la Non-transparence, la Corruption et la Concussion (CNLTCC), ces institutions ont eu très peu d'impact sur l'amélioration de la transparence et la réduction de la corruption.

Bien que le gouvernement ait promis de renforcer son système d'audit externe et l'Inspection Général d'Etat (IGE), et qu'il ait promulgué récemment un nouveau code de passation des marchés publics en remplacement du code de 2002, il est encore assez tôt pour évaluer certains de ces efforts.

Des sondages d'opinion publique ne cessent de révéler que la corruption reste une pratique majeure, bien que plusieurs indicateurs montrent qu'elle se soit légèrement réduite ?. Pour beaucoup de Sénégalais la corruption reste une pratique tolérée (presqu'une routine) de transaction.

Le contexte de différentes formes de corruption reste complexe. Le Sénégal est un pays où d'importants droits démocratiques ont évolué et sont exercés. Cependant, une extrême concentration de pouvoirs s'est produite au sein de l'Exécutif, incarné par le Président en exercice. Ce modèle a été instauré suite à l'alternance politique qui tendait vers un mouvement en faveur d'un cadre institutionnel décentralisé ou pluriel. Une analyse profonde du cadre juridique et institutionnel au Sénégal révèle que plusieurs bonnes lois et institutions ont été instaurées. Cependant, plusieurs de ces lois et institutions comportent des insuffisances et des limites, et sont destinées à maintenir la prédominance du pouvoir exécutif. Ce faisant, très peu des contre-pouvoirs existent face aux abus du pouvoir exécutif, et très peu de dispositions existent aussi pour permettre d'assurer l'autonomie des institutions de régulation. Par ailleurs, la forme de libéralisation que connaît l'économie sénégalaise est loin d'être celle d'une économie de marché dominée par le secteur privé. L'Etat exerce toujours un contrôle sur une bonne partie de l'économie formelle en orientant considérablement ses opérations à travers des « agences » semi-autonomes qui constituent dans les faits une administration parallèle. La combinaison de ces événements a conduit à un environnement caractérisé par certaines formes de non-transparence et de corruption qui continuent d'être monnaie courante.

La présente étude vise à identifier les problématiques-clés et la vulnérabilité à la corruption dans les politiques publiques en général, mais aussi au sein des secteurs et services administratifs spécifiques et des acteurs non-étatiques, afin de fournir une vision stratégique sur le règlement de ces problèmes de gouvernance. Pour ce faire, elle formule un ensemble d'options en termes de programmes que l'USAID pourrait envisager dans l'élaboration de sa propre approche pour la réduction de la corruption au Sénégal, et des orientations de définition des priorités quant au choix et à la combinaison de ces programmes afin de fournir une approche stratégique cohérente dans la perspective susceptible de réussir.

### **Pourquoi la corruption existe-elle au Sénégal?**

Il existe un certain nombre de facteurs qui facilitent la non-transparence et la corruption dans la gouvernance au Sénégal. Ces facteurs sont entre autres :

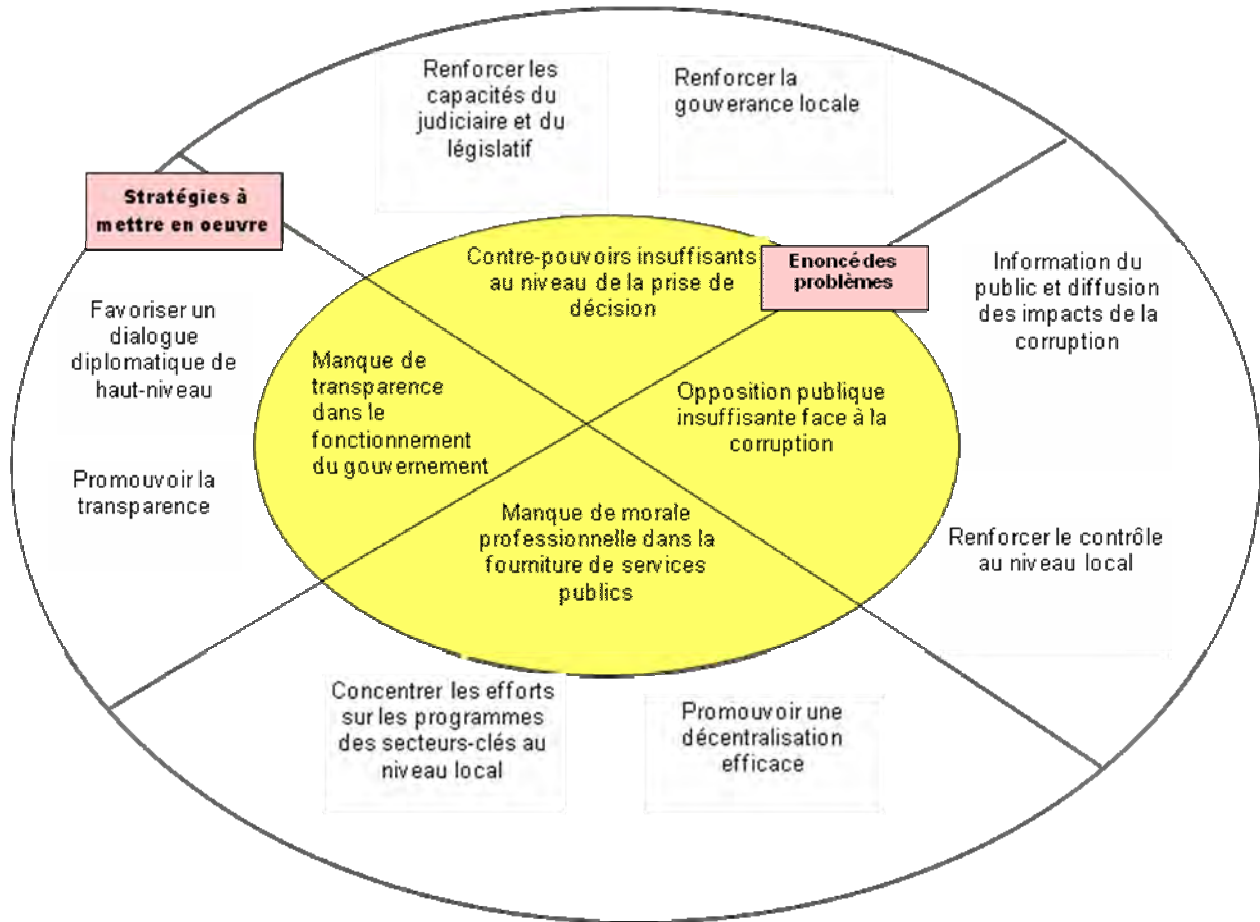
- La culture d'extériorité face à la loi et l'inapplication des lois existantes ;
- La politisation de la bureaucratie d'Etat et son incapacité à fournir efficacement les services sociaux de base ;
- La faiblesse des mécanismes de reddition;
- La transparence et l'accès aux informations gouvernementales limitées ;
- La réticence à la décentralisation ;
- Les compétences et capacités limitées des Organisations de la Société Civile impliquées dans les activités de lutte contre la corruption ;
- La tolérance publique et l'acceptation généralisées de la corruption basées sur les normes culturelles et sociales et les traditions.

A la lumière de cette analyse du contexte politique, institutionnel et culturel unique du Sénégal, le rapport identifie quatre (4) problèmes majeurs qui ont besoin d'être résolus pour une amélioration considérable de la gouvernance et une réduction du comportement de corruption. Ce sont :

1. Le modèle très centralisé (concentration des pouvoirs par la présidence) dans la prise de décision, conduisant à la faiblesse de contre-pouvoirs dans les décisions de l'exécutif.
2. Le manque de transparence des actions gouvernementales et le manque d'autonomie des institutions de contrôle et de régulation chargées d'assurer le suivi des dépenses publiques.
3. Le manque d'éthique professionnelle dans les prestations de services publics
4. l'opposition publique inadéquate et inefficace face à la corruption



**Graphique 1: Sénégal 2007**



### **La corruption au sein des secteurs et fonctions gouvernementales transversales**

L'étude porte sur l'analyse de plusieurs secteurs-clés tels que la décentralisation (les collectivités locales), le secteur privé, la justice, les ressources naturelles et des secteurs transversaux, où le gouvernement assure des tâches de contrôle des dépenses Publiques et des Passations de Marchés, en vue de montrer les cas sérieux de vulnérabilités à la corruption afin d'envisager des possibilités de réforme.

### **Des options pour la réduction de la corruption au Sénégal.**

L'analyse de la corruption dans les secteurs et fonctions a conduit à l'élaboration d'un ensemble d'options (des voies par lesquelles la corruption pourrait être mieux contrôlée). Chacune de ces options est liée à un ou plusieurs des problèmes fondamentaux identifiés précédemment. Ce sont :

- **Problème fondamental 1: Une opposition publique inadéquate et inefficace face à la corruption**
  1. L'élaboration d'un concept et d'une approche culturellement pertinents pour comprendre et résister à la corruption.
  2. Renforcer les capacités des organisations de la société civile à travers des études et la collecte de données présentées et discutées au cours de plusieurs fora. Associer la presse et la communauté universitaire à ces discussions en vue de plaider pour un meilleur contrôle des dépenses publiques.

- **Problème fondamental 2: Un modèle hiérarchique de prise de décisions de l'Etat**
  1. Renforcement des capacités des autorités locales pour une participation plus efficace à la gestion des ressources;
  2. Intégrer la bonne gouvernance dans différents secteurs (santé, éducation, GRN) afin que celle-ci devienne partie intégrante de la gestion et du contrôle financiers conduisant à une large participation communautaire.
  
- **Problème fondamental 3 : Manque de déontologie et d'éthique professionnelle au sein des services publics (santé, éducation, gestion des ressources naturelles, gestion hydraulique)**
  1. Appui à l'implication des agents de la fonction publique dans des ateliers sur la base d'études réalisées et diffusées par les organisations de la société civile afin qu'ils prennent l'engagement personnel d'améliorer leur professionnalisme.
  
- **Problème fondamental 4: Manque de transparence dans la gestion des finances publiques et la passations des marchés publics**
  1. Appui à la Commission de lutte contre la corruption (CLNTCC) dans l'information du public sur la corruption dans le secteur public.
  2. Créer un observatoire indépendant pour contrôler les passations de marchés publics et assurer le suivi;
  3. Dialogue en cours au plus haut niveau sur le manque de transparence, sur la réglementation du secteur privé, les politiques fiscales et la création d'agences indépendantes et fonctionnelles de régulation et d'audit.

### Que devrait faire l'USAID ?

L'USAID s'est engagée dans un certain nombre de programmes pour l'amélioration de la gouvernance au Sénégal à travers son précédent Objectif Stratégique sur « Décentralisation et Bonne Gouvernance », et à travers ses autres objectifs sectoriels dans l'éducation, la santé, la gestion et la croissance économique y compris la gestion des ressources naturelles. Ces objectifs ont pris la forme d'assistance technique aux agences de contrôle (Cour des Comptes), au processus d'élaboration des budgets par objectifs (Ministère des Finances et de l'Economie), et l'initiative des réformes régissant les partenariats public-privés (Loi CET). L'USAID a favorisé la participation citoyenne et a renforcé le niveau de gouvernance locale à travers son projet d'appui à la gouvernance locale (DGL-Felo). Elle a intégré les pratiques de bonne gouvernance et de formation dans ses programmes de services de santé, d'éducation et de gestion des ressources naturelles qui ont mis l'accent sur la planification et la participation citoyennes. Elle s'est par ailleurs engagée dans un dialogue politique de haut niveau avec le gouvernement sénégalais aussi bien seule, que conjointement avec d'autres bailleurs de fonds. Comment pourrait-elle à présent dresser les priorités pour ce qui est de ces contributions dans la résolution des problèmes de corruption et de réduction de leur impact sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté au Sénégal ?

L'étude suggère, en considérant les ressources disponibles limitées, l'USAID devrait définir ses priorités sur la base des principes suivants :

- Se concentrer sur les options de programmes qui s'articulent clairement autour d'un ou de plusieurs des problèmes fondamentaux ;
- Choisir une approche adaptée au contexte (contrer le modèle de prise de décision actuel et dans le présent et dans un proche futur, ainsi que le syndrome de corruption qui en résulte) ;
- Choisir des options qui sont logiquement liées les unes aux autres du fait qu'elles offrent la possibilité de résoudre des questions à différents niveaux ou dans différents secteurs qui sont inter-reliés ;

Privilégier des options basées sur les « meilleurs pratiques » - des approches qui ont déjà produit des effets positifs avérés dans le contexte sénégalais;

- Choisir des options alignées avec les préoccupations majeures des donateurs (et celles des Sénégalais) du gouvernement sénégalais telles qu'exprimées dans trois cadres – la stratégie de croissance accélérée, la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (DSRP-2), et le Programme National de Développement Local (PNDL).
- Choisir des programmes basés sur le partenariat qui comprend les acteurs étrangers (étatiques et non-étatiques) qui manifestent de l'intérêt pour l'appui à la réforme.

Sur la base de ces critères, l'étude propose que l'USAID concentre son programme de lutte contre la corruption sur :

- 1 Le renforcement de la gouvernance locale et le contrôle citoyen par le moyen de concepts et d'outils culturellement adaptés, comme les processus d'élaboration de budgets participatifs, et l'appui aux cadres de concertation, dont les responsables des administrations locales, et des services techniques pour la résolution des problèmes de gouvernance locale et de développement ;
- 2 L'intégration de la transparence et d'autres mécanismes de lutte contre la corruption dans les programmes sectoriels d'éducation en adoptant une approche participative communautaire plus inclusive (cadre de concertation) dans la résolution de problèmes spécifiques tels que la gestion des forêts, l'entretien et la gestion des écoles, la gestion des centres de santé, etc. pour ainsi ajouter de la valeur aux aspects de gouvernance en cours dans le cadre de ces programmes ;
- 3 Le renforcement de la demande citoyenne pour une meilleure gouvernance à tous les niveaux, pour un processus gouvernemental de prise de décision pluriel et plus équilibré, pour un contrôle de la transparence et de la corruption à travers un programme de subvention en visant d'améliorer l'analyse des données sur la corruption, de son impact, ainsi que des coûts des dépenses d'Etat et des passations de marchés publics. Les subventions devraient également permettre une plus grande diffusion des résultats de ces études, le parrainage d'une série de débats et d'ateliers aux niveaux national, régional et communautaire (Collectivités locales).
- 4 Inviter à une introspection au sein des corps professionnels pour leur propre engagement en faveur d'une qualité des services par :
  - leur implication dans les ateliers et débats basés sur les résultats des études sur la transparence et la corruption ;
  - soutenir le développement des codes de déontologie et d'éthique professionnelle, et les engagements des groupes de fonctionnaires à respecter ces codes ;
- 5 L'appui au programme gouvernemental de lutte contre la corruption en associant la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption, autant que faire se peut, dans la publication des résultats de ces études et dans les débats et ateliers ultérieurs.
- 6 Un appui pour plus de transparence dans la passation des marchés publics à travers la mise en place d'un observatoire indépendant pour assurer le suivi des marchés publics à plusieurs niveaux (national, régional et local).
- 7 Poursuive le dialogue politique avec le gouvernement du Sénégal autour des questions de transparence dans les prévisions budgétaires et la passation de marchés, ainsi que sur les lois et règlements régissant les transactions dans les secteurs public et privé.

# 1. INTRODUCTION

A la demande de l'USAID/Sénégal, Management Systems International (MSI) a mobilisé une équipe d'experts pour mener à bien une évaluation de la corruption au Sénégal avec l'objectif de fournir des données à la mission de l'USAID en vue de formuler une nouvelle approche stratégique pour faire face au manque de transparence et à la prévalence de la corruption dans le Sénégal d'aujourd'hui. En accord avec les méthodes développées dans le Manuel d'évaluation de la corruption, une équipe de quatre personnes s'est chargée de l'enquête qui a consisté en un travail de terrain, du 24 juin au 19 juillet 2007, à Dakar et en une visite d'autres sites au Sénégal. L'équipe était composée de Robert Charlick et Sheldon Gellar, tous deux experts en science politique avec une grande expérience dans l'Afrique de l'Ouest francophone, d'Abdou Salam Fall, sociologue et chercheur à l'IFAN et de Sékou Ndiaye, professeur de droit à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Au cours de cette période, l'équipe a réuni des documents et mené une série d'interviews auprès d'experts sur la corruption au Sénégal, organisé des réunions et des interviews de groupes avec un large éventail de Sénégalais et représentants de la communauté internationale des donateurs au Sénégal. L'équipe a effectué de courtes visites sur le terrain dans cinq sites (Gorée, St Louis et les communes rurales de Gandon et de Mpal, Fissel, une commune rurale de la région de Fatick, et Grand Yoff et Yeumbeul Sud, respectivement dans les communes urbaines de Dakar et de Pikine).

L'équipe a accordé la priorité à des secteurs et aux fonctions clés du gouvernement pour de futures recherches, et décrit en détail les formes et la prévalence de la corruption, ainsi que les options possibles pour y remédier dans chacun des secteurs mentionnés. Et enfin, après avoir collecté et analysé toutes ces données, l'équipe a développé une proposition d'orientation stratégique que l'USAID/Sénégal devrait appliquer au moment de définir ses objectifs et approches pour traiter de la gouvernance et des problèmes de corruption au Sénégal lors de son prochain cycle de planification..

Le rapport qui suit présente le contexte qui permet de situer le problème de la corruption au Sénégal dans un cadre politique, juridique et institutionnel précis. Au sein de ce contexte, la corruption est présente dans tout le système politique et économique du Sénégal. Le rapport examine l'évolution des lois contre la corruption, les institutions et les programmes et explique pourquoi, ils n'ont eu jusqu'ici que très peu d'efficacité. Il identifie une série de causes fondamentales de la corruption qui la favorisent et propagent cette forme de comportement dans la gouvernance, dans tous les secteurs et fonctions du gouvernement. L'analyse a permis d'identifier quatre problèmes majeurs de gouvernance, qui tous alimentent la corruption à divers niveaux (petite ou grande). Ces problèmes sont explorés en détails dans plusieurs secteurs dont la justice, la santé, l'éducation, l'administration locale, la gestion des ressources naturelles, la croissance du secteur privé, la passation des marchés publics et les dépenses publiques. Ces secteurs présentent non seulement des vulnérabilités spécifiques à la corruption, mais aussi des pistes prometteuses d'y faire face, actuellement à l'étude. Le rapport examine ces approches susceptibles d'être utiles et développe une série d'options programmatiques spécifiques au cas sénégalais. Il fournit ensuite des conseils sur la meilleure façon pour l'USAID de canaliser ses ressources sur plusieurs options en vue de maximiser son impact pour soutenir des réformes. Nous appelons cette stratégie, "Construire pour l'avenir," étant donné que le fait de changer de mauvaises pratiques de gouvernance et le comportement de corruption au Sénégal sera une proposition à long terme qui doit s'édifier sur l'expérience des gens et la participation dans la gestion des affaires publiques, ainsi qu'un changement radical des attitudes des citoyens, des autorités et des employés du gouvernement qui devra aller de pair avec ce processus.

L'équipe souhaite exprimer sa reconnaissance envers l'USAID/Sénégal, et tout particulièrement Abdoul Wahab Ba and Kathryn Lane (DG) et à tous les leaders des équipes sectorielles d'USAID Sénégal, ainsi qu'à un nombre de leurs partenaires travaillant dans divers secteurs.

Le contenu et les conclusions de ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas obligatoirement les politiques ou les opinions de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID).

## 2. VUE D'ENSEMBLE DE LA CORRUPTION AU SÉNÉGAL

L'élection d'un nouveau Président (Abdoulaye Wade et le PDS) et la mise en place d'un nouveau gouvernement en l'an 2000 avaient entraîné un nouvel espoir de meilleure gouvernance au Sénégal. Tous les principaux candidats et partis avaient présenté une plateforme promettant de lutter contre la grande corruption et d'augmenter la transparence et les pratiques de bonne gouvernance.<sup>1</sup> Suite à l'élection de Wade, un certain nombre de lois furent approuvées et des institutions comme le Ministère de la bonne gouvernance, le Programme national de la bonne gouvernance (PNBG) et la Commission nationale de lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion (CNLCC) furent créés avec l'objectif de promouvoir la bonne gouvernance et de combattre la corruption.

Malgré ces débuts prometteurs, le niveau et l'impact de la corruption sont demeurés importants avec une tendance probable à la hausse depuis le changement de régime en l'an 2000. Bien qu'il soit extrêmement difficile de mesurer précisément le degré de corruption, il existe un sentiment largement partagé, comme l'indiquent les interviews avec les donateurs, les acteurs non gouvernementaux et même certaines sphères du gouvernement, que la corruption est amplement répandue. Ce consensus large concernant la prédominance de la corruption au Sénégal est basé sur des sentiments populaires et des expériences mentionnées dans des études et enquêtes récentes,<sup>2</sup> et est confirmé par une série d'experts et observateurs, dont ceux qui contribuent à l'index de contrôle de la corruption de l'Institut de la Banque mondiale.

Bien que cet index indique de fait une certaine amélioration de ce type de mesure de la gouvernance au cours des neuf dernières années, il se peut que ce ne soit pas un indicateur d'amélioration réelle à tous les niveaux. Les meilleurs scores sont dus avant tout à la mise en place de lois et de nouvelles institutions lesquelles, comme nous le verrons plus loin, ne sont pas entrées en vigueur ou sont très faiblement appliquées.

Les Sénégalais interrogés indiquent qu'ils se heurtent quotidiennement à la corruption de l'administration au contact des services routiniers du gouvernement comme la police, les tribunaux, le cadastre, ainsi que les agences qui fournissent des services comme les Ministères de la Santé, Education et Eaux et Forêts. Pour bon nombre, y compris les médias et l'élite éduquée, la forme la plus alarmante de la corruption et de la mauvaise gestion est la "grande corruption" dont il est souvent fait état dans les médias. Cette « grande corruption » se rapporte à l'utilisation des fonds de l'Etat et des prêts de l'extérieur dans la passation de marchés de la part du gouvernement et tout particulièrement dans le cas de projets de travaux publics à grande échelle.

Cette étude s'efforce de répondre à la question de savoir pourquoi la corruption est si répandue et que peut faire le gouvernement du Sénégal (GOS) pour y remédier avec l'assistance des donateurs y compris l'USAID. En appliquant la méthodologie développée par le MSI dans son *Manuel d'évaluation de la corruption* (2006), le présent rapport traite de la nature de la corruption au Sénégal sous deux formes.

---

<sup>1</sup> Mamadou Jean-Charles Tall, : Les Chantiers de Thies, Prétextes à une réflexion sur les marchés publics," Forum Civil, Bonne Gouvernance et Refondation de l'Etat, Les Cahiers du Forum, n.d.

<sup>2</sup> Blundo, Georges, et Oliver de Sardan. La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest : Approche socio-anthropologique comparative : Bénin, Niger et Sénégal. Rapport final. Bruxelles et Genève : Commission des Communautés européennes et la Direction du développement et de la Coopération Suisse, octobre, 2001, Cabinet ORGATECH (Dakar). « Enquête sur les Manifestations de la Corruption au Sénégal : Enquête auprès des Entreprises ». Dakar: Forum Civil, 2001.

Tout d'abord, il examine le modèle de comportement pour ce qui est de la gouvernance dans son ensemble. Ce modèle de comportement révèle que la corruption y a une présence majeure. Ceci sera analysé du point de vue de l'ensemble de la situation politique et économique du Sénégal d'aujourd'hui et du point de vue des lois et institutions mises en place pour limiter et combattre la corruption, ce qui nous amènera à une définition de la corruption qui se rapporte le mieux au cas précis du Sénégal.<sup>3</sup> Ensuite, le rapport explore les causes plus profondes des diverses manifestations de la corruption au Sénégal qui pourraient découler de ce contexte particulier, ce qui permettra de proposer aux réformateurs une base pour mieux cibler leurs efforts et évaluer leurs perspectives de succès sous une forme plus réaliste.

## **SÉNÉGAL – LE CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL**

### **L'émergence d'un état davantage pluraliste et mieux équilibré**

Au cours des vingt dernières années du siècle précédent, le Sénégal a tendu constamment vers une société davantage pluraliste avec le déclin d'un parti-Etat unique et la montée de centres de prises de décisions plus autonomes qui ne sont pas rattachés directement à l'Etat ou au parti au pouvoir. Des programmes d'ajustement structurel alliés à des mesures de libéralisation politique ont créé pour le public un espace qui a permis l'émergence de groupes et d'institutions non gouvernementaux qui ont adopté une attitude plus indépendante et souvent critique envers le gouvernement. Des partis politiques plus compétitifs, des organisations du secteur privé, des médias privés et indépendants et des organisations de la société civile ont ainsi vu le jour et critiquent de façon croissante la corruption et le manque de transparence dans les opérations du gouvernement.

Au cours des années 1990, le processus électoral devint de plus en plus transparent lorsque le gouvernement adopta un code électoral acceptable pour tous les acteurs politiques et créa une commission électorale (ONEL) qui a eu une crédibilité en raison de son objectivité lors de la supervision des élections. Parallèlement, l'opposition prit de la vigueur au sein de l'Assemblée nationale, alors que certains partis d'opposition entraient pour la première fois au gouvernement. Une presse écrite et une radio indépendante qui s'engagent dans la surveillance du processus électoral, la critique les politiques du gouvernement et deviennent ainsi une force avec laquelle il faut compter. En même temps, l'opposition obtient un plus grand accès aux médias d'état. Des syndicats indépendants (UNSAS), des associations du secteur privé (CNP, CNES et UNACOIS) ainsi que des organisations de producteurs ruraux (CNCR) sont également devenus plus actifs au cours de cette période et ont entamé un dialogue avec le gouvernement.

Il était certes vrai que la présidence demeurait l'institution dominante, mais au même temps le Sénégal s'éloignait du régime présidentiel hautement centralisé et de la dominance d'un parti unique, caractéristiques des premières décennies de l'indépendance. La loi sur la décentralisation de 1996 a libéré l'administration locale de la tutelle de l'Etat et a donné à des autorités élues plutôt qu'à des représentants de l'administration, un contrôle direct et la responsabilité de mettre au point et d'exécuter des budgets. A la fin des années 1990, l'opposition demandait des réformes constitutionnelles qui impliquaient la diminution des pouvoirs du président, le renforcement des pouvoirs du premier ministre et de l'Assemblée nationale et la proclamation d'un système judiciaire indépendant du gouvernement. Vers l'an 2000, le régime en lui-même considérait sérieusement le début d'une mise en place des réformes pour diminuer les pouvoirs de la présidence.

Le pluralisme institutionnel croissant du système politique sénégalais illustre une forte tendance envers une plus grande démocratisation et décentralisation qui implique de plus en plus de consultations entre

---

<sup>3</sup> Michael Johnston. *Syndromes de Corruption*. New York: Cambridge University Press, 2005.

l'État et les autres secteurs de la société en vue de négocier des réformes politiques, économiques et réglementaires. Les diverses réformes décrites précédemment ouvrent la voie à un changement historique de régime qui a pris place au cours des élections présidentielles de l'an 2000 lorsqu'Abdoulaye Wade a battu Abdou Diouf, le président au pouvoir, au cours d'élections justes et ouvertes et a pris le pouvoir au moyen d'un scrutin équitable.

### **Des tendances à renforcer et concentrer le pouvoir présidentiel**

Bien que le Président Wade et sa coalition de partis présentaient une plateforme qui demandait la diminution des pouvoirs présidentiels et le renforcement du Parlement et du système judiciaire, la Constitution de 2001 a de fait renforcé le pouvoir du Président. Le départ du Premier Ministre de Wade, Moustapha Niassé, a affaibli le poste de premier ministre alors que les élections législatives nationales de 2002 ont apporté au Président Wade une énorme majorité à l'Assemblée nationale, ce qui a réduit les capacités de cette assemblée à servir de contrepoids face au pouvoir du président.

L'élection du Président Wade en 2000 a provoqué un changement significatif dans les formes de gouvernance. Le prédécesseur de Wade était venu au pouvoir en tant que technocrate et avait cherché à améliorer l'efficacité de la bureaucratie d'Etat. Il faisait également preuve de prudence au moment de mettre en place des réformes. Wade, par contre, n'avait pas confiance en la bureaucratie d'Etat qu'il considérait comme un outil de l'ancien régime. En tant que leader charismatique et populiste avec un sens profond de sa mission et imbu de traditions politiques jacobines, Wade s'est efforcé de renforcer et de personnaliser le pouvoir de la Présidence tout en exerçant un plus grand contrôle sur les institutions d'Etat. Pour accomplir ces objectifs, il a créé une série de nouvelles agences et d'institutions directement sous le contrôle de la Présidence ou sous sa responsabilité directe. C'en faisant, il a rompu avec la logique du pluralisme institutionnel ou horizontalité et a affaibli l'efficacité de la bureaucratie d'Etat en changeant constamment de Ministres, en nommant des personnes avec peu d'expérience à des postes politiques et en hésitant à déléguer des pouvoirs aux Ministres et autres autorités pour qu'ils puissent mettre en place des politiques.

Le style de gouvernance et le populisme du Président Wade ont affaibli les contrôles externes et institutionnels sur son pouvoir. En obtenant un soutien financier de la part de pays du Moyen-Orient et de la Chine, il a réussi à diminuer l'influence de la communauté traditionnelle des donateurs internationaux qui poussaient pour obtenir des réformes politiques et économiques. Il a également fait appel à sa légitimité et à son autorité personnelle pour laisser de côté ou passer outre les normes conventionnelles au moment de gérer les affaires de l'État et intimider les autres sources possibles de pouvoir dans le système.

Ni les médias, ni la société civile au sens large n'ont été capables de contrôler ce mouvement vers un pouvoir toujours plus personnel. Une participation populaire significative semble moins présente dans la prise de décision au gouvernement. L'image qui semble s'imposer maintenant est celle d'un régime dirigé par un leader fort qui exige une loyauté personnelle de la part des autorités gouvernementales tout en cherchant à acheter des soutiens au moyen d'une générosité personnelle et des fonds du gouvernement. Bien que préoccupé par l'opinion publique, le régime de Wade semble de moins en moins intéressé à consulter l'opposition politique, le secteur privé et les organisations de la société civile en ce qui concerne les nouvelles politiques et les réformes.

## **COMPRENDRE LE CONTEXT POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DU SÉNÉGAL**

Les ouvrages sur la corruption recommandent fortement aux décideurs politiques d'analyser la dynamique politique et économique d'un pays pour développer des solutions efficaces et bien ciblées qui

permettraient de remédier aux causes sous-jacentes du problème, et non pas seulement traiter les symptômes du mal. La méthodologie d'évaluation de la corruption de l'USAID propose plusieurs approches dans ce sens. En faisant appel à l'analyse de l'évolution politique et économique du Sénégal décrite plus haut, ce pays peut se définir comme constituant un mélange de deux types de corruptions, décrites dans la typologie de Johnston.<sup>4</sup> Le premier type se caractérise par une nature transitionnelle et de temps en temps cyclique qui est manifeste dans le régime depuis les années 1990 jusqu'au début des années 2000 : le Sénégal au fil des années est passé d'un régime autoritaire (hiérarchique ou vertical) à un régime plus ouvert et démocratique, grâce à toute une série de mesures de libéralisation politique et économique. Il manifeste encore des caractéristiques de pluralisme qui rendent possible l'alternance du pouvoir au sommet.

Au même temps, le Sénégal montre des éléments décisifs d'un second type de corruption décrit en termes de tendances centralisantes avec une personnalisation de la prise de décision qui a connu une importance croissante depuis le début des années 2000. Les caractéristiques d'un régime émergent qui correspond au second type sont comme suit :

- La domination croissante du régime par une seule personnalité — le Président qui est reconnu d'être à la fois l'initiateur de la politique et son arbitre final.
- La nature hiérarchique de la prise de décision exprimée par un ensemble de contrôles sur les initiatives et les décisions. Ce type de gouvernance renforce les pouvoirs de l'exécutif sur le législatif en ne laissant qu'un champ de manœuvre marginal pour la médiation sociale par le biais d'institutions comme le Conseil de la République.
- L'expansion de l'exécutif sur les institutions qui avaient auparavant quelques-unes des caractéristiques du pluralisme comme l'ANEC et le HCA. Comme conséquence, ces institutions ont perdu significativement en visibilité et en crédibilité.
- La consolidation du pouvoir par un seul parti (le PDS) qui exerce à présent un contrôle sur le Parlement et la plupart des institutions des administrations locales.
- La prééminence du Président sur le parti au pouvoir et simultanément sur l'Etat le rend en position de pouvoir changer ou de réorganiser les institutions et de nommer ou de renvoyer des dirigeants à son bon vouloir, avec peu de discussions ou de débats ouverts.

Certaines de ces caractéristiques reflètent le style de leadership d'un dirigeant très dynamique et populaire qui bien souvent agit comme s'il était la seule force capable de dynamiser une bureaucratie d'Etat faible et paralysée et de moderniser au moins certains secteurs de l'économie. D'autres dérivent du droit constitutionnel contemporain et des modèles français de centralisation héritée de l'époque coloniale qui appuient la concentration du pouvoir au gouvernement entre les mains de l'exécutif. Indubitablement la Constitution de janvier 2001 accorde au Président une capacité extraordinaire d'accumuler légalement des pouvoirs (voir la section ci-jointe "Politique et cadre juridique"). Par ailleurs, des modèles culturels de pouvoir englobant la personnalisation et la concentration du pouvoir de la part d'un dirigeant ou supérieur n'ont pas complètement disparu pour céder la place à des notions de démocratie occidentale davantage pluraliste.<sup>5</sup>

D'autre part, le Sénégal conserve de nombreuses caractéristiques des régimes nouvellement démocratiques et ses habitants semblent appuyer décisivement le fonctionnement de leur système

---

<sup>4</sup> Johnston, 2005, *op.cit.*

<sup>5</sup> Voir Annexe 5 pour un point de vue sur la façon dont des normes traditionnelles ont été adaptées à un nouveau contexte et de ce fait tordues et manipulées par rapport à leur intention première.



démocratique.<sup>6</sup> Le Président en place lui-même est arrivé au pouvoir au moyen d'élections libres en l'an 2000 qui ont mis fin au parti qui avait été au pouvoir de puis l'indépendance.

La concurrence politique demeure vivace. Les 'élections présidentielles 2007 étaient très compétitives et le résultat âprement contesté par l'opposition bien qu'elles furent marquées par relativement très peu de violence politique. La popularité personnelle du Président et son style populiste, l'usage efficace du clientélisme et la nature dispersée de l'opposition politique plutôt que la répression et une fraude électorale massive semblent avoir contribué à sa victoire. Bien que déclinante, l'opposition politique a fait preuve d'une certaine force en montant avec relativement de succès une campagne de boycott durant les élections législatives du 3 juin 2007. La faiblesse de la participation citoyenne a indiqué un intérêt public limité pour les élections parlementaires et l'insatisfaction croissante de nombreux sénégalais avec le régime.

La société civile est beaucoup plus développée et tolérée que l'on ne puisse s'y attendre dans un régime hautement centralisé et personnalisé. La liberté d'association, d'expression et de presse continue d'être forte au Sénégal. Le gouvernement ne réprime pas les syndicats mais cherche à les contrôler au moyen de la récupération et du patronage. Les organisations de la société civile et les médias ont la liberté de pouvoir critiquer le régime ouvertement. Dans certains cas, l'opinion publique et un lobbying efficace des organisations de la société civile ont obligé le président à limiter ou même changer des politiques ou pratiques impopulaires, voire même des abus de pouvoir. En dépit de certains cas d'intimidation, la presse continue d'exprimer une variété d'opinions et d'informer le public sur la corruption, les détournements et les abus de pouvoir du gouvernement.

Une analyse de la structure juridique et institutionnelle du Sénégal (voir la section suivant et l'Annexe 4 ci-jointe) révèle que les nombreuses protections légales pour assurer une gouvernance démocratique définie en terme de systèmes bien gérés, transparents et responsables, sont en place mais limités sous de nombreuses formes et peuvent ne pas être mis en œuvre de façon adéquate ou impartiale.

## **LA NATURE DE LA CORRUPTION DANS UN RÉGIME EN TRANSITION**

La question clé au moment de décrire le régime en place et de comprendre les modèles de corruption qui lui sont associés est de savoir si le peuple sénégalais serait disposé et à quel degré, à voir un retour du pluralisme émergent de la fin des années 1990, lorsqu'ils avaient un rôle croissant au moment de contrôler les ressources économiques, politiques et sociales.

Certains analystes voient les tendances de la présente gouvernance comme étant transitionnelles alors que d'autres les considèrent comme étant une cassure radicale du pluralisme émergent, lequel, s'il n'est pas contrôlé va mettre en place un modèle qui va compromettre la réforme démocratique. D'autres encore le voient en termes cycliques, avec un passage d'une tendance à gouverner suivant un mode pluraliste à une autre suivant un mode de concentration du pouvoir. Il est clair que certains modèles nouveaux ont remplacé le pluralisme institutionnel et le partage du pouvoir qui avaient commencé à émerger. Ces étapes peuvent se résumer par la proclamation d'un esprit de gardien personnifié par un Président populiste qui fait usage de cadeaux et de leadership pour lui permettre de faire preuve d'accomplissement visibles en servant à renforcer sa légitimité.

---

<sup>6</sup> Lydia Polgreen et Marjorie Connelly, "les sondages montrent que les Africains sont inquiets mais néanmoins pleins d'espoir pour l'avenir" New York Times, 25 juillet 2007, p. A6. selon le Pew Global Attitudes, Enquête du/New York Times, les Sénégalais expriment le plus haut niveau de satisfaction des dix pays d'Afrique interrogés sur "la façon dont la démocratie fonctionne dans leur) pays" avec 72 % annonçant qu'ils sont "quelque peu satisfaits ou "très satisfaits."

Bien que le Sénégal soit théoriquement une économie en voie de libéralisation, en pratique le manque de certitude dans l'application des réglementations et des procédures judiciaires rendent problématique son degré de libéralisation économique et en font un environnement pas attrayant pour les investissements étrangers et nationaux. Les réglementations et institutions faisant la promotion d'une économie de marché sont limitées et leur application est faible et sujette à des considérations partisans. La création d'une série d'agences paraétatiques directement responsables devant le Président illustre comment le contrôle des entreprises publiques et le contrôle financier sont dans une large mesure gérés en dehors d'autres instruments possibles de contrôle gouvernemental. Certains observateurs font noter que malgré l'engagement idéologique du régime envers un libéralisme économique, l'intervention de l'état dans les principaux secteurs de l'économie demeure forte et sujette à un contrôle personnel considérable. D'autres acteurs économiques demandent plus de régulation de manière à créer un champ d'action plus uniforme et favorable. En outre, la conjoncture économique n'est pas propice avec la croissance des disparités économiques, une pauvreté persistante, des déficits budgétaires et commerciaux qui montent, des secteurs clés de l'économie en difficulté, et un possible déclin des taux de croissance économique.

### **Description des caractéristiques de la corruption au Sénégal**

Ce rapport n'a pas l'intention de documenter ou de fournir des preuves afin de démontrer la réalité de la corruption officielle au Sénégal. Ses conclusions et observations ont pour base les opinions des experts que nous avons consulté, des sondages d'opinions (Blundo, 2001, ORGATECH, 2001, Afrobarometer, 2005) et les points de vue exprimés par un grand nombre de Sénégalais de tous bords qui ont participé à des ateliers comme ceux mis en place par la Banque mondiale au cours de la période 2006-2007<sup>7</sup>. Les cas spécifiques de corruption sont difficiles à prouver, particulièrement dans un contexte où le contrôle institutionnel et judiciaire est faible et inefficace cependant, les sources ci-dessus ont constamment identifié nombre de formes de corruption qu'ils ont perçu comme étant caractéristiques de ce qui prend place dans le Sénégal d'aujourd'hui.

Au niveau national, la concurrence pour le pouvoir politique et l'appropriation de l'Etat est intense d'autant que la mise est élevée. La corruption se traduit non seulement par l'enrichissement personnel et l'enrichissement de la famille, des partisans et de la clientele, mais aussi traduit la possibilité d'obtenir les ressources qui permettront de gagner et de garder le pouvoir. Un champ de prédilection majeur est constitué par les élections nationales, et tout particulièrement l'élection présidentielle, lorsque les candidats ont besoin de ressources significatives pour attirer et garder des supporters. La grande corruption qui implique l'appropriation des ressources de l'état et la passation de contrats de marché particulièrement les grands travaux de construction du secteur public, servent à alimenter la concurrence politique et la dominance qui s'ensuit éventuellement. Cette corruption implique des leaders de clans, des dirigeants religieux (marabouts), des fonctionnaires et des entrepreneurs qui sont des éléments vitaux de la machine politique. La forme de lien dominant entre l'état et la population dans ce système néo-patrimonial est basée sur des relations personnelles à travers lesquelles les ressources et les privilèges coulent d'une personne à l'autre plutôt que de l'Etat aux citoyens ou à la communauté. Comme le prédisent les groupes de corruption de Johnston, il semblerait que la grande corruption au Sénégal croît plus vite dans les secteurs libéralisés de l'économie comme les secteurs des mines et de la construction. La tendance croissante de l'opinion est de percevoir que la corruption prend la forme d'avoirs personnels dans l'industrie des ressources naturelles et de la propriété foncière.

---

<sup>7</sup> La banque mondiale, Renforcer l'engagement du groupe de la Banque mondiale pour la gouvernance ete contre la corruption- Consultation Feedback, Sénégal, 12 et 22 décembre 2006, 12,15, 23, 24 janvier, 2007 et Amdemba Ndiaye, "Comment s'assurer que l'argent arrive chez le bénéficiaire sénégalais," Les Echos de la Banque mondiale, 7 mars 2007.

Les formes secondaires de corruption impliquent les fonctionnaires de tous les niveaux, capables de faire un usage arbitraire de leur pouvoir en profitant des lenteurs et mauvais fonctionnement de la bureaucratie, particulièrement les services publics, l'accès aux tribunaux pour obtenir des revenus supplémentaires. Du fait que les fonctionnaires de plus bas niveaux ne sont pas bien payés, ils voient ces formes de corruption administrative comme des suppléments de routine pour leurs revenus alors que les victimes considèrent ces paiements comme une attitude pratique en vue d'obtenir des décisions favorables en évitant les frais onéreux, comme la réparation de véhicules qui ne pourraient pas en circonstance normale passer l'inspection technique. Ces formes de corruption sont communes dans les groupes de corruption où se situe le Sénégal. Elles sont importantes du fait qu'elles contribuent à maintenir un sentiment de séparation de l'Etat par rapport à sa citoyenneté.

L'opposition à la corruption au Sénégal croît mais elle n'a pas été très efficace. Au niveau de l'élite, les efforts pour diminuer la corruption se font sentir de façon croissante, particulièrement avec des présentations publiques et des discussions sur les études faites par le Forum Civil. Bien que des expressions publiques d'opposition à la corruption croissent dans la communauté économique, les entreprises sénégalaises dépendent très fortement de l'Etat pour ce qui est des contrats et opportunités commerciales, une situation qui crée des conditions favorables pour la corruption. Au niveau des masses, l'opposition à la corruption est faible et désorganisée. Les sondages d'opinion publique révèlent que les habitants sont assez tolérants face à la corruption et l'acceptent plus ou moins comme faisant partie de la pratique normale de faire des affaires avec l'Etat, bien qu'ils la voient aussi comme faisant partie d'un système de gouvernance éloigné de leurs intérêts et contrôle. Ceci est peut être dû en partie à des facteurs culturels qui seront examinés plus en avant dans les discussions sur les causes de la corruption à la base.

## VULNÉRABILITÉS À LA CORRUPTION

Les tendances dominantes de la gouvernance qui s'observent aujourd'hui et qui impliqueraient des vulnérabilités à la corruption sont les suivantes :

- Une plus grande personnalisation et concentration du pouvoir au niveau de la Présidence et le cercle des proches du président, ainsi que l'usage et le contrôle des instruments de l'Etat pour consolider le pouvoir du président et ceux qui lui sont proches, ce qui mène à la prévalence de la grande corruption qui profite au sommet de la hiérarchie du pouvoir, à la famille et aux alliés.
- Les relations de loyauté personnelle prennent le pas sur les relations de loyauté envers l'Etat, les organisations politiques ou l'économie, ce qui mène au détournement des ressources publiques pour édifier et maintenir des réseaux de patron-client dans tout le système.
- Un mouvement croissant vers l'usage et l'exercice du pouvoir pour obtenir une richesse personnelle, remplace l'intérêt public avec un intérêt matériel privé
- L'affaiblissement du parlement et de la justice comme possibilités de contrôle du pouvoir du Président réduisent toute limite réelle de la corruption au plus haut niveau de l'exécutif.
- Les changements fréquents dans l'équipe au sommet de l'Etat et la rotation accélérée des personnes à la tête des institutions publiques réduisent les probabilités de professionnalisme au moment de fournir des services et limite les contrôles institutionnels sur les décisions susceptibles d'être entachées de corruption du plus haut niveau.
- Le manque de crédibilité de la bureaucratie, des tribunaux et de la police diminue l'effet dissuasif de l'application de la loi.
- Les menaces légales contre les adversaires du régime diminuent les perspectives de contrôle efficaces de la politique et de la société civile sur l'exécutif.
- Le manque de transparence dans la gestion des passations de marchés publics qui a provoqué des scandales fréquents ayant mené à l'aliénation de l'Etat et au cynisme quant à la probité.

- Une presse de plus en plus partisane diminue la crédibilité et l'efficacité des manifestations de la société civile contre la corruption.
- L'usage croissant d'agences paraétatiques tend à créer une série d'organisations parallèles à l'Etat et l'attribution de contrats du secteur public sans avoir recours à des appels d'offres (gré à gré) diminue l'efficacité des institutions publiques de gestion financière et accroît le cynisme sur la passation des marchés d'Etat.

Ces observations, qui ont été validées à travers des interviews avec un grand nombre de Sénégalais bien informés, correspondent étroitement à un des modèle typique de corruption décrit dans la typologie de Johnston.

### **3. CADRE POLITIQUE ET JUDICIAIRE<sup>8</sup>**

#### **LE CADRE CONSTITUTIONNEL**

Au moment de décrire le contexte juridique et institutionnel dans lequel la corruption se manifeste aujourd'hui au Sénégal, il est important de noter que la présente constitution adoptée en janvier 2001 confère des pouvoirs extraordinaires au Président, et tout particulièrement à son parti qui dispose d'une majorité au Parlement. Aux termes de cette constitution le Président dispose de pouvoirs étendu comme le droit exclusif de nommer tout les membres du personnel civil et militaire, les membres de son gouvernement, y compris le Premier Ministre et les membres des autorités administratives "indépendantes". Il a officiellement le pouvoir de dissoudre le parlement et peut le dominer sous une forme non officielle en tant que chef du parti pour donner des ordres aux plus hauts dirigeants parlementaires sur les rôles qu'il souhaite leur faire jouer dans le nouveau parlement. Il nomme 65 des 100 membres de la seconde chambre qui est le Sénat. Il préside le Conseil Supérieur de la Magistrature qui nomme tous les juges et exerce une influence cruciale sur leurs carrières. A travers son influence sur le Ministère de la Justice et donc indirectement sur le Procureur, il peut influencer l'initiation ou le manque d'initiation des procédures judiciaires. Il peut même aux termes de l'Article 52, 'évoquer des pouvoirs "exceptionnels" pratiquement dictatoriaux après avoir déclaré "l'état d'urgence." Ces pouvoirs confèrent au Président non seulement un niveau exceptionnel d'autorité juridique mais aussi la principale responsabilité pour combattre la corruption.

#### **LE CADRE JUDICIAIRE DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

Bien que les lois ne soient pas toujours les meilleurs indicateurs d'un modèle de comportement, particulièrement dans un régime en transition, il est important de comprendre quels sont les textes de lois et comment elles se rapportent à la réalité des faits, à la lutte pour contrôler et diminuer le manque de transparence et les attitudes corrompues. Le Tableau 1 révèle que lorsqu'il existe un corps juridique conçu pour traiter les différents aspects de la corruption officielle, ces lois bien souvent présentent de sérieuses carences ou sont très faiblement appliquées.

---

<sup>8</sup> Voir Annex 4 pour une analyse plus détaillée du cadre juridique et institutionnel

**TABLEAU 1. LE CADRE JURIDIQUE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

<b>Indicateur</b>	<b>Evaluation des experts sur l'existence de dispositions</b>	<b>Analyse juridique</b>	<b>Evaluation des experts sur la mise en place et l'efficacité présentes</b>
<b>Des lois qui autonomisent les enquêtes</b>	Oui	Peu d'agences disposent d'un pouvoir autonome d'enquête ou peuvent en prendre l'initiative	Très inefficace
<b>Des lois qui contrôlent les cadeaux et les bienveillances</b>	Non		Pas du tout
<b>Une loi qui contrôle les poursuites judiciaires en cas de corruption</b>	Oui	La loi prévoit de dures sanctions pour les deux parties mais est très rarement appliquée	Faiblement appliquée
<b>Une loi contre l'enrichissement illicite</b>	Oui	Pas applicable et a fini par être abrogée. Les dispositions pour saisir les biens illégalement acquis ont été tronquées par le transfert des biens à l'étranger	Inexistante
<p><b>Des lois qui régissent l'approbation des contrats publics (voir Section 6 ci-après) Les Ministères peuvent ils exercer un droit de décision finale sur les contrats ordinaires ?</b></p> <p><b>Les réglementations demandent des appels d'offres pour tous les contrats majeurs</b></p>	<p>Oui</p> <p>Partiellement, un accord mutuel peut être moins de 15 millions CFA (gré à gré)</p> <p>La loi de 2007 élimine en théorie les exceptions et fournit un mécanisme régulateur (ARMP)</p>	<p>Limitée uniquement par la Commission Nationales des contrats de l'administration (CNCA) qui ne dispose que d'un pouvoir de conseil. S'il s'agit de plus de 200 millions CFA, le Premier Ministre doit approuver. Aux termes de la loi 2002, il y avait de nombreuses exceptions et en général les récompenses 'étaient pas disponibles publiquement. On estime (FMI) que jusqu'à 93 % des contrats ont été attribués sans avoir été soumis à la concurrence au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2007.</p>	<p>Faible contrôle</p> <p>Très faible</p> <p>Trop tôt pour dire à quel point il sera efficace</p>

<b>Indicateur</b>	<b>Evaluation des experts sur l'existence de dispositions</b>	<b>Analyse juridique</b>	<b>Evaluation des experts sur la mise en place et l'efficacité présentes</b>
<b>Des lois qui interdisent le blanchiment de l'argent</b>	Oui	La volonté dépend du fonctionnement de la Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF) qui doit encore avoir affaire à des cas concrets. Peut également se trouver sous l'influence du Ministre des finances	Très faible
<b>Des lois qui protègent les témoins et ceux qui dénoncent les abus</b>	Non		
<b>Des lois qui définissent les conflits d'intérêt pour les autorités publiques</b>	Oui	Dans la pratique, les conflits d'intérêts sont communs et ne sont pas sanctionnés. Souvent évités par la participation dans des sociétés par procuration ou à travers de tierces parties.	Relativement très faible
<b>Des lois pour l'annonce des biens personnels</b>	Oui	Seuls le Président et les membres de la Cour des Comptes doivent déclarer. La loi n'est pas claire pour le Président et aucune sanction n'est indiquée.	Relativement faibles
<b>Des lois qui fixent des normes de déontologie pour les autorités publiques</b>	Non	Les postes de la fonction publique sont hautement politisés et l'inconduite professionnelle n'est pas punie ce qui crée une culture d'impunité	Inexistantes
<b>Des lois qui protègent les gens qui dénoncent la corruption</b>	Non		Inexistantes

Indicateur	Evaluation des experts sur l'existence de dispositions	Analyse juridique	Evaluation des experts sur la mise en place et l'efficacité présentes
<b>Des lois pour limiter le financement des partis politiques</b>	Oui, loi de 1981	Au cours du cycle des élections, les partis obtiennent clairement des financements en dehors de la loi, y compris de l'étranger sans audits ni sanctions. Les dons ne sont pas annoncés publiquement.	Inefficace

## LE CADRE INSTITUTIONNEL

Les institutions sont importantes dans la mesure où elles structurent les motivations et la façon dont les réalités du pouvoir sont reflétées. Le tableau 2 ci-dessous montre que la plupart des institutions qui pourraient contrer le pouvoir de l'exécutif ne peuvent pas le faire en raison de la structure de l'autorité et des pratiques qui minimisent leur capacité à mettre en pratique la réglementation et poursuivre les contrevenants.

**TABLEAU 2. LE CADRE INSTITUTIONNEL**

Indicateur	Evaluation des experts sur l'existence d'Institutions	Analyse juridique	Evaluation des experts sur la mise en place et l'efficacité présentes
<b>Le Parlement exerce un contrôle sur les dépenses du budget de l'Exécutif</b> (voir Section VI ci-après)	Oui, le législatif doit approuver chaque année le budget	En fait cette décision ne vient qu'après le fait accompli. Aucune loi de règlement pour vérifier le budget n'a été approuvée en sept ans.  Le législatif manque des compétences techniques pour s'acquitter de cette fonction En fait le Président peut obtenir des fonds illimités.	Inexistante
<b>IGF- Inspection générale des finances (Ministère de l'Économie et des finances)</b>	Oui	Pas d'autonomie du Ministère. les rapports du Ministère ne sont pas publics.	Très limitée

<b>Le Contrôle Financier (COF)- mécanisme de contrôle financier (Bureau du Président)</b>	Oui	Pas d'autonomie, pas d'autorité sur les dépenses de l'Assemblée nationale	Très limité
<b>Agents de contrôle des opérations financières (Ministère des Finances)</b>	Oui		
<b>Lois sur le conflit d'intérêt pour les membres du Parlement</b>	Non		Inexistant
<b>Justice indépendante (voir section 6 ci-après)</b>	En théorie	Le Président peut exercer une forte influence sur la Magistrature. Haut conseil qui contrôle les carrières des juges.	Faible
<b>Révision judiciaire des décisions administratives</b>	Oui	Peut être entendu dans les Tribunaux régionaux. De nombreux cas.	Quelque peu
<b>Poursuites judiciaires contre les juges corrompus</b>	Oui	Le Code pénal s'applique mais un seul juge a été renvoyé et deux autres ont reçu un avertissement.	Très faible
<b>Commission électorale indépendante</b>	Oui	La Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) supervise les élections sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. Elle est en théorie indépendante des partis politiques	Quelque peu
<b>Cour des Comptes</b>	Oui	Gênée par des ressources matérielles et humaines limitées et une indépendance remise en question par rapport au Ministère des finances. Faibles sanctions contre les violations.	Très limité

**TABLEAU 3. INSTITUTIONS ET PROGRAMMES CONTRE LA CORRUPTION**

<b>Indicateur</b>	<b>Evaluation experte sur l'existence d'institution/ programme</b>	<b>Analyse juridique</b>	<b>Evaluation experte de la mise en place et de l'efficacité existantes</b>
<b>Médiateur</b>	Oui	Il est réellement indépendant,	Quelque peu



<b>indépendant</b>		mais il lui est difficile d'obtenir des informations de la part des agences gouvernementales. Ses rapports vont au Président	
<b>Commission indépendante contre la corruption</b>	Oui (CNLCC)	Ne peut pas ouvrir d'enquêtes, ses rapports n'ont jamais été publiés mais sont transmis au Président	Très faible
<b>Programme national contre la corruption</b>	Oui (PNBG)	L'unique action concrète a été la création d'une commission contre la corruption (CNLCC). Aucun plan global d'action n'existe.	Faible jusqu'à présent

## LES CONTRAINTES ACTUELLES DU CADRE INSTITUTIONNEL

### 1. L'absence d'indépendance des institutions

Elle concerne non seulement la justice mais également certains corps de contrôle. Si cette situation peut être imputée en partie aux textes, elle est insidieuse dans certains car elle s'opère de fait par le monopole qu'un corps de fonctionnaires exerce sur des institutions formellement indépendantes les unes des autres. Dans ce contexte, le contrôle qui est exercé sert davantage à étouffer les malversations qu'à lutter contre la corruption et la mal gouvernance. L'exemple illustratif a été l'intervention de l'Inspection générale de l'Administration de la justice dans l'affaire récente de la corruption dans la magistrature. Son intervention a eu pour conséquence l'application de sanctions symboliques aux magistrats impliqués excepté un qui a fait l'objet d'une mise à la retraite d'office alors que les corrupteurs attendent d'être jugés.

L'exécutif dispose également du pouvoir d'instrumentaliser la justice soit pour orienter les poursuites soit alors pour en entraver le fonctionnement.

### 2. La faiblesse des ressources humaines et financières

La justice manque de moyens même si des efforts importants ont été consentis par l'Etat avec l'appui des bailleurs de fonds. Ce manque de moyens affecte également les autres corps de contrôle. Pour cette raison, le contrôle ne porte que sur un échantillon souvent peu représentatif de l'ensemble des services qui devaient être contrôlés. Le caractère aléatoire du contrôle réduit le risque associé à la corruption.

### 3. Les immunités et privilèges de juridiction

Les immunités et privilèges de juridiction peuvent constituer une entrave à la répression efficace de la corruption. Cette situation est d'autant plus paradoxale que ces privilèges et immunités bénéficient à des personnalités qui ont des responsabilités particulières dans la conduite de l'Etat.

Au Sénégal, ces immunités sont aménagées sans tenir compte de l'exigence de lutte contre la corruption.

Ces privilèges et immunités concernent d'abord le Président de la République. Il ne peut être poursuivi qu'en cas de haute trahison<sup>9</sup>. Les membres du Gouvernement peuvent être poursuivis pour des faits de corruption. En revanche, ils bénéficient d'un privilège de juridiction car ils sont jugés par la Haute Cour de Justice. L'extrême politisation de cette juridiction représente un obstacle majeur à la répression efficace des faits de corruption dont seraient coupables des ministres dès lors qu'ils appartiendraient à la majorité parlementaire. Si les députés peuvent également être poursuivis, les

<sup>9</sup> Article 101 de la Constitution

poursuites peuvent être entravées par l'Assemblée Nationale. En effet, selon l'article 61 de la Constitution « aucun député ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté, en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de l'Assemblée nationale ». En dehors des sessions, l'arrestation d'un député sauf cas de flagrant délit requiert l'autorisation du bureau de l'Assemblée nationale<sup>10</sup>. Par ailleurs, la poursuite d'un député ou sa détention du fait de cette poursuite est suspendue si l'Assemblée le requiert<sup>11</sup>.

Au total, si les privilèges et immunités qui bénéficient à certaines personnalités se justifient en général, ils doivent en pratique être exclus dans les cas de corruption en raison de la gravité de ce délit surtout dans le contexte d'un pays en voie de développement. Il convient en conséquence de réaménager ces privilèges et immunités afin que la répression de la corruption ne soit pas entravée.

#### **4. Une coopération internationale déficiente**

L'absence d'une réelle volonté de la part de certains pays développés vers lesquels le produit de la corruption est transféré constitue une entrave sérieuse à la répression de la corruption. La Suisse qui refuse de fait de signer des conventions fiscales avec les pays en voie de développement en est un exemple patent.

La mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption devrait aider à surmonter cette difficulté à condition bien entendu que les pays considérés comme des paradis fiscaux soient signataires de cette convention. Le Sénégal doit déposer les instruments de ratification des conventions des Nations Unies contre la corruption et de l'Union africaine contre la corruption et les infractions assimilées.

#### **5. Un contrôle institutionnel désarticulé**

Au-delà des insuffisances relevées au sein des différents corps de contrôle, il convient de relever que la multiplication des contrôles a conduit à des chevauchements qui appellent à une rationalisation du contrôle. Ces dysfonctionnements sont liés en partie au fait que certaines réformes ont été impulsées de l'extérieur. Ceci a eu pour résultat un chevauchement entre les compétences de l'IGE et de la Cour des comptes eu égard aux compétences attribuées à la commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques. La mission de coordination du contrôle administratif et financier dévolu à l'IGE permet sans doute d'atténuer les effets pervers. Recentrer les missions de ces organes sur leur fonction principale permettrait de rationaliser le contrôle. Dans la poursuite de cet objectif, les compétences de la Cour des comptes seraient exclusivement de nature juridictionnelle.

Une meilleure articulation des compétences de la Commission nationale de lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion (CNLCC) et la CENTIF, compte tenu du lien de connexité qui existe entre la corruption et le blanchiment d'argent devrait être trouvée. Ainsi tous les cas avérés de corruption établis par la CNLCC devraient faire l'objet d'une déclaration de soupçon adressée à la CENTIF. Une telle innovation devrait permettre de renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption en ce sens que le Procureur de la République a compétence liée lorsqu'il est saisi par la CENTIF.

## **4. IMPLICATIONS STRATÉGIQUES**

Dans le but de comprendre les facteurs qui favorisent la propagation de la corruption, il conviendrait d'identifier les systèmes de gouvernance politique et l'infrastructure institutionnelle et judiciaire en place,

---

<sup>10</sup> Article 61 alinéa 2 de la Constitution

<sup>11</sup> Article 61 alinéa 3 de la Constitution

de même que les carences présentes au Sénégal. Ce genre de configuration alliée à des habitudes culturelles qui se sont adaptées à ce type de gouvernance produit une série de causes de la corruption et demande un aperçu stratégique permettant de comprendre et éventuellement de contrôler la corruption dans ce contexte précis.

## **LA LOGIQUE DE LA CORRUPTION ET SES CAUSES PROFONDES DANS CE CONTEXTE**

### **La corruption en tant que comportement rationnel**

Dans le contexte actuel du Sénégal, la corruption apparaît comme un comportement rationnel et calculé. Elle est profitable et répond à un besoin irrésistible d'obtenir des revenus pour financer le niveau de vie auquel une personne aspire et les réseaux de clients indispensables. La majorité de ceux qui s'adonnent à la petite corruption le voient comme une chance de gagner le salaire minimum indispensable qui leur permettra de subvenir aux besoins de leurs familles. En même temps, les abus de pouvoir, les comportements pour obtenir des avantages et autres actes de corruption ne présentent guère de risques du fait que les poursuites judiciaires et les condamnations sont peu fréquentes et l'issue imprévisible. Les poursuites judiciaires qui pourraient se produire sont perçues comme un risque politique dans le cas où des fonctionnaires corrompus perdent les faveurs de ceux qui concentrent le pouvoir entre leurs mains. Gestion et surveillance, audits internes et externes, vérifications et contrôles des comptes sont relativement faibles dans la plupart des secteurs et les fonctions du gouvernement permettent aux fonctionnaires de mener des activités de corruption en toute impunité. Parallèlement, une tolérance et une acceptation élevées du public face aux pratiques de corruption ainsi que la faible priorité accordée à la corruption en tant que problème grave lorsqu'on le compare à la lutte pour la survie, font qu'il est encore plus difficile d'appliquer des normes et des contrôles.<sup>12</sup>

Au-delà de la logique inhérente à la corruption, il semble qu'il existe un certain nombre de facteurs qui contribuent à un système de corruption généralisé, ce qui limite d'autant son contrôle. Ceci s'inscrit dans le cadre d'une culture qui ne s'appuie pas suffisamment sur la loi.

### **Des lois qui manquent de mordant et des mécanismes d'application inadéquats**

Malgré la présence d'un cadre juridique officiel généralement adéquat en ce qui concerne la corruption, il existe encore des lois qui permettent au gouvernement d'échapper à la surveillance et aux contrôles. Ceci est particulièrement évident dans la passation des marchés qui est régie par la loi de mai 2002 qui permet d'accorder un certain nombre de contrats qui ne sont pas soumis à la loi de la concurrence. Une nouvelle loi qui limite beaucoup plus la possibilité pour le gouvernement d'accorder des contrats sans appel d'offres publics a été approuvée mais n'est pas encore entrée en vigueur. D'autres lois ont également besoin d'être révisées comme le cadre juridique légal pour la Commission nationale contre la non transparence, la corruption et la concussion (CNLCC) qui dispose de pouvoirs très limités pour ouvrir des enquêtes ou citer des fonctionnaires en justice.

### **Une application inadéquate des lois existantes**

La législation existante qui pourrait contribuer à contrôler la corruption n'est pas évoquée ou alors mentionnée sélectivement pour des raisons politiques, ou encore évoquée sans suite du fait que les outils de régulation (agences d'audit, tribunaux) ne disposent pas de ressources suffisantes. L'infrastructure judiciaire qui se rapporte à la corruption, à la transparence, à la responsabilité et à l'intégrité, demande des

---

<sup>12</sup> Voir Cabinet ORGATECH, 2001 pour l'acceptation publique de la corruption.

révisions, des amendements et des ajouts majeurs. Selon le Forum civil, plus de 28 lois devraient être modifiées ou adoptées en tant que nouvelles lois. Les projets de ces changements législatifs ont été suspendus au Parlement pendant des années et les discussions et débats publics sur ces réformes tant attendues ont été limités.

### **La politisation de la bureaucratie d'Etat et son incapacité à fournir des services publics fondamentaux**

Bien que ces caractéristiques fussent clairement présentes au cours du régime précédent, la situation semble s'être exacerbée sous le régime actuel. La politisation de la bureaucratie alliée à une rotation à une cadence accélérée des Ministres et autres fonctionnaires de haut rang, sont parmi les facteurs qui ont favorisé l'instabilité au niveau des institutions et miné la capacité de la bureaucratie d'Etat à fournir des services publics efficaces et non partisans. Il est certes courant dans des régimes présidentiels démocratiques de se fier avant tout à des critères politiques au moment de pourvoir des postes élevés, mais ceci est généralement accompagné par un effort visant à recruter des personnes répondant aux normes voulues pour occuper ce poste. Avec son style populiste et sa méfiance vis-à-vis de la bureaucratie d'Etat héritée du régime Diouf, le Président Wade a réduit l'autonomie de l'administration et choisit des Ministres et des fonctionnaires de haut rang qui bien souvent n'ont pas l'expérience administrative et les connaissances techniques nécessaires pour pouvoir diriger efficacement leurs services. La nature néo-patrimoniale du régime encourage également le clientélisme basé sur une politique de loyauté et relations personnelles au moment de déterminer l'accès aux services publics tout en renforçant les conditions favorables permettant à la corruption de prospérer à tous les niveaux. Le degré élevé de politisation et l'absence de motivation et récompenses pour la provision des biens et services publics, alliés aux salaires maigres des fonctionnaires locaux sapent leur professionnalisme et leur résistance à la corruption (Voir les analyses sectorielles pour de plus amples informations).

### **Des mécanismes de responsabilité faibles**

Le gouvernement ne dispose guère de mécanismes internes efficaces de responsabilité. De fait les mécanismes de responsabilité se concentrent à la Présidence et au Ministère de l'Economie et des Finances, qui n'ont que peu de vérifications institutionnelles sur leurs activités. Les garants externes de responsabilité à travers des audits *a posteriori* et des sanctions sont faibles et inefficaces. Les audits internes et externes et les inspections n'ont pas lieu à une fréquence souhaitable et les fonds à cet effet sont insuffisants. Lorsque des abus de pouvoir sont identifiés, le suivi des autorités est minimal à l'intérieur des systèmes judiciaire et administratif. La supervision et le management sont généralement inefficaces dans la fonction publique. Il est rare de voir des groupes citoyens de vigilance qui surveillent les services du gouvernement et leur usage du budget public. Les journalistes menant leur propre enquête et qui souvent surveillent les opérations du gouvernement ne se sont pas avérés être une force majeure en faveur de la transparence et de la responsabilité, malgré leurs efforts pour dévoiler la corruption. Bien souvent, les journalistes ne disposent pas de connaissances suffisantes sur la législation et le système judiciaire pour rendre leur enquête efficace.

### **Une transparence inégale**

La transparence dans les décisions et les activités du gouvernement est inégale. Le public a accès à certaines informations, mais pas toutes. Et même lorsque le public y a accès, la prise de conscience et l'intérêt citoyens de participer directement et de surveiller la performance de la fonction publique sont faibles, tout particulièrement au niveau local. La participation du Forum Civil et quelques autres organisations de la société civile et du secteur privé au niveau national pour demander une plus grande transparence sont des exceptions à la règle.

## **Une résistance à la décentralisation**

Les opérations et décisions du gouvernement au Sénégal sont fortement centralisées ce qui contribue à maintenir des pratiques de connivence parmi les élites politiques et économiques nationales et locales. Bien que la loi sur la décentralisation de 1996 ait transféré officiellement des pouvoirs et de l'autorité aux collectivités locales leur permettant de gérer et de fournir des services public, ceci n'a pas été accompagné par un transfert adéquat de ressources humaines et financières qui auraient permis aux administrations locales de s'acquitter de leur nouveau rôle. La tendance à la centralisation du pouvoir politique et administratif entre les mains du Président explique également l'échec d'une mise en place rapide des réformes de décentralisation de 1996. En outre, la générosité du Président qui consiste à pourvoir les autorités locales en voitures et ressources financières personnelles accrues n'a pas manqué de les inciter à abandonner leur politique de neutralité.

## **Une envergure et une capacité limitées pour les organisations de la société civile chargées de la lutte contre la corruption**

Le Sénégal compte des milliers d'associations communautaires bénévoles à la base ainsi que des centaines d'organisations nationales urbaines de la société civile et du secteur privé qui opèrent dans tous les aspects de la société. Cependant, bien peu se consacre particulièrement aux problèmes de la bonne gouvernance ou cherchent à dévoiler et à contrôler la corruption. Au cours des dix dernières années, des organisations de la société civile comme le Forum Civil ont accru leur capacité à surveiller et à documenter des pratiques de mauvaise gouvernance et à lancer des campagnes visant à informer le gouvernement et le public de leurs découvertes. Malgré leurs efforts, ces organisations au niveau national en grande majorité urbaines, dirigés par des hommes et des femmes d'un haut niveau d'éducation, n'ont eu que peu d'impact pour changer les politiques du gouvernement et le comportement des fonctionnaires corrompus. En outre, ils n'ont pas non plus réussi à toucher et mobiliser les gens à un niveau de base pour qu'ils participent à des campagnes de lutte contre la corruption et à des activités en vue de changer l'attitude du public faite de tolérance et d'acceptation de la corruption qui prévaut largement au sein de la société sénégalaise. L'échec pour changer les politiques et le comportement du gouvernement est du à leur taille relativement réduite et à leur manque d'influence vis-à-vis du gouvernement. Leur échec pour mobiliser l'opinion publique en faveur de la lutte contre la corruption se doit au fait qu'ils ne touchent guère les Sénégalais de la base dans les zones urbaines et rurales dont les intérêts et les préoccupations sont axés sur des problèmes concrets qui affectent directement leur vie quotidienne et non pas la grande corruption à l'échelle de l'état. Par ailleurs, les définitions de la corruption signifient souvent bien peu pour le public de la base n'ayant que peu d'accès à l'éducation et qui souffre directement des conséquences négatives de la corruption.

## **Une tolérance et une acception très large de la corruption basée sur des normes et des traditions culturelles et sociales, de la part du public<sup>13</sup>**

Des modèles patrimoniaux et des normes de gouvernance basés sur des relations de clientélisme entre les dirigeants et les dirigés sont profondément ancrés dans l'histoire du Sénégal avant la colonisation et les changer n'est pas une tâche aisée. Contrôler l'Etat plutôt que de s'engager dans des activités économiques productives a fourni les meilleures voies pour un enrichissement personnel.<sup>14</sup> Il était admis que les

---

<sup>13</sup> Voir Annexe 3 pour une ample discussion sur ce point. Notre argument n'est pas de dire que la culture Wolof ou sénégalaise est intrinsèquement plus disposée à la corruption que les autres, sinon que la corruption s'épanouit dans cette culture et toute autre culture où on constate la présence d'une pauvreté et inégalité économique extrêmes, lorsque les normes établies peuvent être manipulées et falsifiées pour obtenir des bénéfices personnels.

<sup>14</sup> Thioub, Ibrahima, « Les Mouvements de la Société Civile globale : Dynamiques des campagnes internationales et mise en œuvre locale : La Lutte contre la Corruption (Sénégal). Journal non publié, 2007.

dirigeants mettent à profit le pouvoir de l'Etat pour s'enrichir plutôt que de fournir des services du gouvernement. Cependant, les dirigeants se devaient également de se montrer très généreux envers leur entourage immédiat et partisan comme le meilleur moyen de conserver leur loyauté. La concentration et la personnalisation du pouvoir de la part de Wade, alliées avec un style populiste qui ne prouve que peut d'intérêt à rationaliser les institutions bureaucratiques de l'Etat, a favorisé une résurgence de l'attitude *ceddo* qui existait au Sénégal avant la colonisation. Dans ce genre de système, une générosité qui consiste à couvrir de ressources ses clients leur enlève tout comportement hostile envers la corruption. Bien que la majorité des Sénégalais reconnaisse que la corruption est largement répandue et nuit à la société, seulement 1 % des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête du Forum Civil en 2001 sur la perception de la corruption ont identifié la corruption comme étant un problème majeur. Près du quart des réponses affirmaient que la corruption était acceptable dans la mesure où les personnes impliquées redistribuaient une partie de leurs gains.<sup>15</sup>

## LES FORCES POUR LES RÉFORMES

Malgré la logique irrésistible de la corruption dans le Sénégal d'aujourd'hui, il existe des forces disposées à miser sur la réforme et qui dans des circonstances favorables pourraient apporter leur aide pour la mettre en place.

### Forces externes

Les partenaires au développement ont certainement favorisé une réforme de la gouvernance au cours des dernières années, tant en terme de dialogue politique avec le Gouvernement du Sénégal et leur tendance à accorder une assistance en vue de financer "la bonne gouvernance," "la gouvernance économique" ou pour ce qui est des programmes de "réforme dans la gestion publique". Par ailleurs, les donateurs n'ont pas *directement* ciblé la corruption en tant que problème majeur, (Voir Tableau 4). Les principaux donateurs dans ce domaine ont été l'Union européenne, le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque mondiale, CIDA Canada et USAID, avec des contributions plus modestes venant des Pays-Bas, d'Allemagne et du Luxembourg.

**TABLEAU 4. PROGRAMMES OFFICIELS DES DONATEURS EXTERNES CONTRE LA CORRUPTION ET POUR LA BONNE GOUVERNANCE**

DONATEUR	PROGRAMME	COMPOSANTE CONTRE LA CORRUPTION
Cooperation Canadienne (ACDI/CIDA)	Soutien pour financer et budgétiser la réforme (PEFA), programme de formation parlementaire avec une ONG canadienne, Soutien à la Cour des Comptes, la formation des responsables élus et l'aide organisationnelle, soutien à la société civile avec le Forum Civil, la formation des journalistes et les Centres urbains de médiation	Programme exhaustif de bonne gouvernance axé sur la gouvernance locale et création de la demande. (se termine). Egalement des composantes modestes pour renforcer la gestion financière de l'Etat (nouveau programme dans une phase de conception)

<sup>15</sup> Cabinet ORGATECH, Enquête sur les Manifestations de la Corruption au Sénégal : Enquête auprès des Entreprises. Dakar: Forum Civil, 2001.

<b>DONATEUR</b>	<b>PROGRAMME</b>	<b>COMPOSANTE CONTRE LA CORRUPTION</b>
Cooperation néerlandaise	Formation à la gouvernance décentralisée, à présent axée sur la gestion écologique au niveau local	Renforcement de la gestion communautaire pour limiter les abus de pouvoir de la part des services techniques et du secteur privé
Union européenne	Programme majeur dans le 9e FED. Soutien au système judiciaire, formation des juges, amélioration de l'infrastructure des tribunaux et informatisation des archives, assistance technique au Parlement, soutien à la Cour des Comptes et au Cadastre, programme majeur d'aides accordées aux acteurs non étatiques	Approche destinée avant tout à renforcer les institutions nationales. Le programme d'aide des ONG est très peu spécialisé et n'a pas été conçu pour lutter contre la corruption. Le soutien au Comité technique de coordination (CTC) du PNBG a été annulé.
Agence française de développement (AFD)	Soutien aux autorités régionales et municipales de développement (ADC) à St Louis	Soutient la planification décentralisée au niveau du quartier à St Louis
Ambassade de France	Soutien au judiciaire (formation des juges et soutien à la Cour de Cassation et à la police. Lutte contre le blanchiment de l'argent (soutien à CENTIF) et petits montants d'aide aux acteurs non gouvernementaux. Soutien à certaines formes de médiation non judiciaire. Certain soutien budgétaire aux autorités locales par le biais du Trésor central.	Aucune qui ne soit explicite, la prévention du blanchiment de l'argent rend plus difficile le transfert de l'argent illicite hors du pays. Le programme d'aides limitées n'est pas orienté vers la gouvernance communautaire
Coopération Allemande (GTZ)	Soutien aux autorités locales dans CL, régions de Kaolack et Fatick, renforcement de la planification locale par le biais de formations et aides correspondantes pour l'infrastructure locale	N'est pas orienté contre la corruption. Planification participative en faisant appel à des experts conseillers sénégalais comme formateurs.
Coopération Luxembourgeoise	Petit programme qui soutient la planification participative dans les administrations locales de la région de St Louis/ Matam	Pas explicitement contre la corruption. vise à renforcer la surveillance et les achats locaux.
Coopération Suisse	Petit programme qui soutient trois spécialistes du développement rural prêtant assistance à la communauté locale concernant la planification et la mise en œuvre de projets	Aucune explicitement. Contribue à créer une capacité de gestion locale participative

DONATEUR	PROGRAMME	COMPOSANTE CONTRE LA CORRUPTION
PNUD	Il ne s'agit pas d'un programme de gouvernance en soi. Créé une capacité locale pour gérer les ressources à travers un soutien technique envers les achats et la gestion des équipements communautaires.	Décentralisation des achats et du budget dans le contexte du PNDL n'étant pas soumis à un contrôle externe (AGETIP)
UNESCO	Il ne s'agit pas d'un programme de gouvernance mettant en place des partenariats avec les écoles.	Il ne s'agit pas d'un programme pour contrôler la corruption en soi, mais pour créer une gestion communautaire locale des écoles par le biais d'une approche "cadre de concertation."
Banque mondiale	Pas un programme de "bonne gouvernance" en soi. Axé sur la gestion des finances publiques, la préparation du budget et le contrôle des dépenses. Financé par le biais de subventions budgétaires directes, soutien à la formation de journalistes et au développement de la gouvernance locale à travers le PNDL	Contre la corruption en améliorant la gestion des finances publiques et le contrôle des institutions. Soutient indirectement au renforcement de la gouvernance locale.

Les informations du Tableau 4 indiquent que de nombreux donateurs internationaux, y compris la Banque mondiale avec son rôle de premier plan dans le Programme national de développement local (PNDL), l'USAID avec DGL-Felo, les Canadiens, les Allemands, les Néerlandais, les Luxembourgeois et les Suisses ont décidé de concentrer leur aide à la gouvernance sur la décentralisation et la formation des responsables locaux élus. Outre les acteurs externes bilatéraux et multilatéraux qui appuient la réforme de la gouvernance, le Sénégal bénéficie d'un montant significatif d'aide étrangère non étatique, appelée "coopération décentralisée, "dont pratiquement la totalité se concentre sur la gouvernance et l'infrastructure au niveau local.

Récemment, plusieurs de ces donateurs ont changé leur approche pour inclure des activités au niveau national également suite à leur analyse montrant qu'il n'était pas suffisant de travailler uniquement au niveau local pour promouvoir des changements systémiques. Certains ont même repris un soutien budgétaire direct comme partie prenante de leur portefeuille de "gouvernance,"

En termes de dialogue politique, les principaux donateurs ont adressé conjointement leurs préoccupations au Premier Ministre et au Président en diverses occasions. Des interviews avec ces acteurs indiquent qu'ils n'ont pas l'impression que le gouvernement ait été particulièrement sensible à leur appel. Les donateurs constituent indubitablement une force en faveur de la réforme ; il n'en demeure pas moins que bon nombre parmi eux expriment leur frustration de ne pas voir un impact suffisant des politiques de l'Etat centralisé. Le fait que la coordination des donateurs dans le domaine de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption n'est pas très forte produit une efficacité relativement douteuse.



Le progrès le plus remarquable à cette date est l'adoption du Code des Marches Publics en 2007 qui prévoit la mise en place de structures de surveillance et de régulation comme la Direction Centrale des Marches Publics (DMP) et l'Agence de Régulation des Marches Publics l'ARMP. Le processus d'adoption du Code et sa promulgation ont pris plusieurs années et une coopération significative de la part des donateurs, sans lesquels il est fort peu probable que la loi aurait été adoptée. Aujourd'hui il reste à voir son application dans les faits.

### **Les forces internes — au sein de l'Etat**

Les interviews réalisées au cours de cette étude révèlent l'existence de Sénégalais qui appuient fortement une réforme de la gouvernance. Ils se trouvent en majeure partie dans des agences spécialisées, particulièrement la Commission contre la corruption, dans le PNBG et dans les organisations de régulation, l'Inspection générale de l'Etat (IGE) et la Cour des Comptes. Dans toutes ces agences, de nombreux fonctionnaires ont exprimé leur désir de disposer de plus d'autorité et de ressources pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions. Il n'existe cependant guère d'indications qu'ils disposent de la capacité voulue pour influencer les prises de décisions.

Un aspect plus prometteur serait la preuve que dans les ministères techniques se trouvent des fonctionnaires qui souhaitent rétablir la crédibilité et le professionnalisme dans leurs services et qui ont pris très au sérieux les études recommandant des changements dans le mode d'opération de ces services. Ce groupe pourrait au bout du compte devenir une force pour le changement au sein de l'état.

Un sentiment encore plus en faveur de réformes existe au niveau des institutions étatiques "décentralisées", comme par exemple les membres de l'Assemblée régionale et les Agences Régionales de Développement (ARDs). Ils souffrent à l'heure actuelle d'un manque aigu de ressources et d'autorité qui limite leurs efforts.

La force la plus dynamique en faveur des réformes au sein de l'état se situe au niveau de l'administration locale.<sup>16</sup> Bien que les responsables locaux élus soient sujets aux mêmes nombreux problèmes de gouvernance que ceux qui se trouvent au sommet (voir la partie 6 ci-après), de nouvelles capacités pour planifier, surveiller et même passer des contrats croissent dans nombre d'endroits, en majeure partie en tant que produit de multiples expériences avec des programmes de décentralisation sponsorisés par des donateurs et des organisations non étatiques à travers la "coopération pour la décentralisation." Des programmes suisses, allemands et néerlandais, de même que les programmes de l'USAID sont notables de ce point de vue, de même que des programmes sponsorisés par des partenaires d'ONG d'autres pays comme Le Partenariat (Lille, France).

### **Les forces sociales**

La société civile est bien organisée au Sénégal et constitue une source potentielle pour les réformes. Des ONG spécialisée comme Transparency International et affiliées, le Forum Civil et Aide Transparence, constituent des sources potentielles pour mobiliser une plus grande prise de conscience du public et une demande pour une meilleure gouvernance et moins de corruption. Leurs liens avec la communauté universitaire à travers de structures comme l'IFAN pour le développement et la réduction de la pauvreté sont particulièrement cruciaux pour obtenir le type de données qui serait des intrants pour des débats et discussions publiques. D'autres groupes sont moins décisivement focalisés sur la corruption et la réforme de la gouvernance, cependant ils émergent en tant qu'acteurs et souvent victimes de la mauvaise gestion de l'Etat lorsque leurs intérêts sont directement affectés. Ces associations, comme le CNCR représente

---

<sup>16</sup> Les Sénégalais ne semblent pas considérer les administrations locales comme faisant partie de l'Etat, bien qu'il en soit clairement ainsi en termes des mécanismes de contrôle placés sur leurs opérations.

des agriculteurs et pourraient potentiellement mobiliser un nombre beaucoup plus grand de personnes à la base avec lesquelles elles sont connectées. Les syndicats et associations d'étudiants n'ont pas joué un rôle significatif dans la lutte contre la corruption parce qu'ils sont très politisés. Il existe cependant des indications que les choses changent comme le prouvent les récentes manifestations du syndicat des employés des douanes.

Les organisations du secteur privé n'ont pas non plus été le fer de lance de la lutte contre la corruption, en partie en raison de leur position précaire vis-à-vis de l'Etat. Nos discussions ont cependant révélé une forte préoccupation parmi les entreprises les plus petites et les moins formelles qui appuieraient la réforme de la gouvernance et un champ d'action moins partisan et plus juste. Il est possible que ce groupe se manifeste ouvertement en faveur des réformes. En outre, il convient de noter que la Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (CNES) en relation notamment avec le Forum Civil a pris un certain nombre d'initiatives pour lutter contre la corruption avec un programme d'organisation d'ateliers d'intégrité avec des corps de fonctionnaires parmi les plus exposés aux pratiques corruptogènes : services des douanes des impôts et domaines et du trésor public.

Les médias, que ce soit la presse écrite ou électronique sont gratuits ??? au Sénégal et jouent un rôle déterminant pour sensibiliser l'opinion publique contre la corruption et la mauvaise gestion. Ils sont limités par leurs faibles ressources et leur audience peu nombreuse mais ils continuent d'être une source majeure d'appel aux réformes.

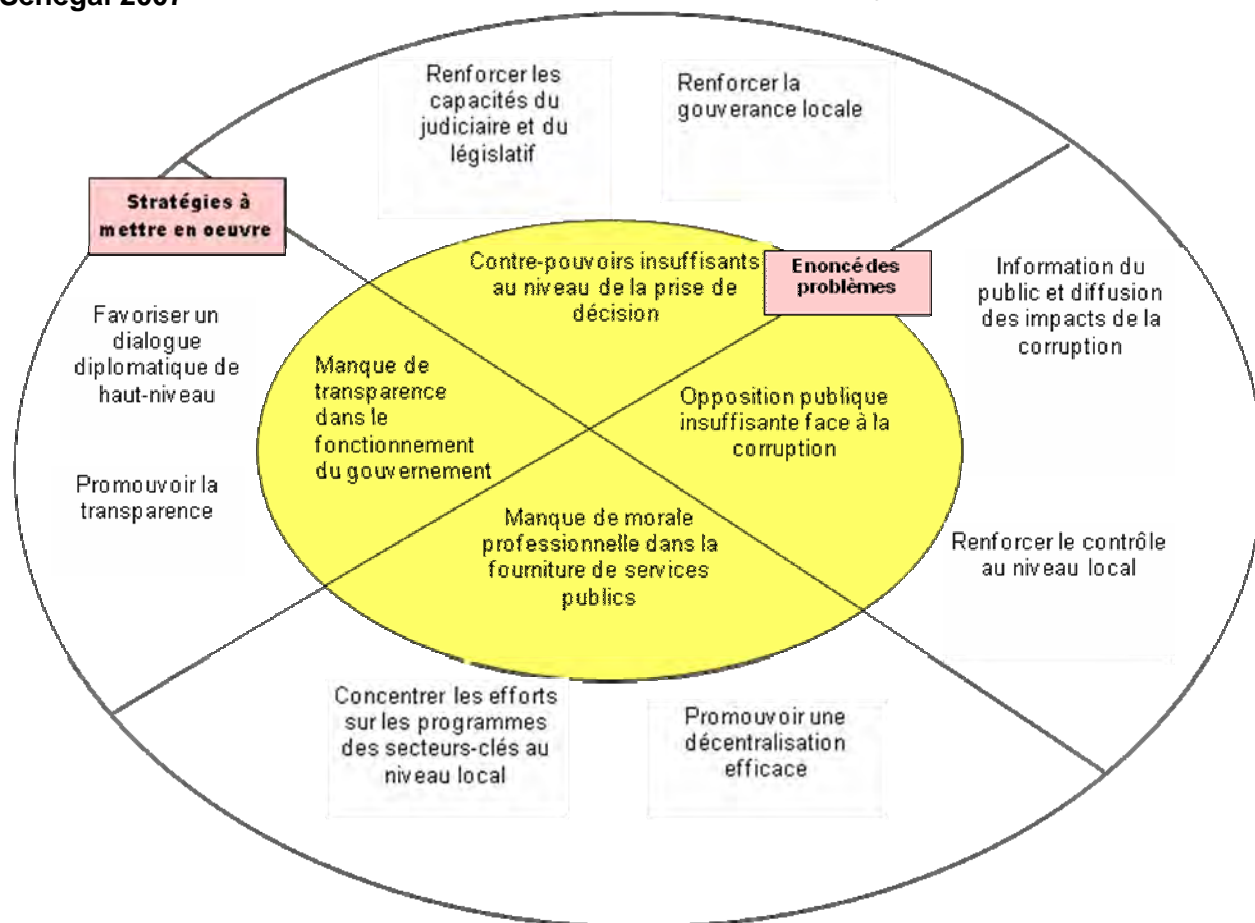
## **PROPOSITION DE VOIES STRATÉGIQUES POUR L'USAID**

Le contexte politique, judiciaire et institutionnel du Sénégal, allié à une compréhension des forces présentes et potentielles en faveur des réformes mène à une connaissance non seulement du contexte stratégique mais aussi des options ou approches qui seraient le plus susceptibles de réussir dans le présent contexte.

### **Aperçu stratégique - implications et options**

La Figure 1 représente une approche stratégique générale permettant de comprendre la corruption et les options pour y faire face, dans le contexte sénégalais. Chaque quadrant représente un des quatre problèmes clés identifiés précédemment. Dans le cercle extérieur de chacun figurent les options qui pourraient être retenues. Il est clair qu'au vu de l'analyse qui a précédé, certaines options seraient plus à même de réussir à court terme. Dans les parties 5 et 6 qui suivent, le rapport se transforme en analyse des vulnérabilités à la corruption et les opportunités éventuelles de les résoudre dans des secteurs spécifiques, ainsi que dans des fonctions transversales. Une compréhension de ces analyses plus spécifiques entraînera à son tour des recommandations pour une programmation beaucoup plus précise pour examen de la part de l'USAID.

FIGURE 1. IMPLICATIONS STRATÉGIQUES



## LES GROUPES DE CORRUPTION ET LES PROBLÈMES ESSENTIELS DE LA GOUVERNANCE

### Les groupes de corruption et les options pour une réforme

L'analyse précédente a démontré que le gouvernement sénégalais pouvait être caractérisé comme un mélange de deux types de régime, tous deux faiblement institutionnalisés. Le premier a des éléments notables de pluralisme ou "horizontalité." Le second qui semble devenir de plus en plus prévalent, montre beaucoup plus de concentration ou "verticale" de pouvoir entre les mains d'un groupe au pouvoir beaucoup plus étroit comptant des clients loyaux. Pris ensemble, ces types de régime donnent un modèle particulier de corruption et montre des problèmes essentiels typiques. La Figure 1 reprend ces problèmes et suggère un certain nombre de stratégies qui pourraient être mises en œuvre (cercle extérieur). Notons cependant que toutes les stratégies n'ont pas les mêmes chances de réussir dans ce contexte. Des recherches comparées sur toute la planète suggèrent qu'il est crucial de créer et renforcer les institutions dans ce type de régime, et tout particulièrement dans la gestion publique, la justice et l'application de la loi, mais le succès demeure improbable en raison d'un manque de soutien politique.<sup>17</sup> Une société civile

<sup>17</sup> Basé sur MSI, *Manuel d'évaluation de la corruption*, Annexe, phase 4.

et des médias indépendants méritent d'être protégés mais ils sont faibles et soumis à des pressions. Améliorer les droits du secteur privé et les régulations publiques qui permettraient de réduire les risques du marché pourraient porter ses fruits mais le succès sera limité en raison des limites de l'économie et de l'état et de la faiblesse des institutions comme les tribunaux. Il apparaît problématique de mobiliser la demande de la part des citoyens ordinaires, agriculteurs et entrepreneurs, mais avec le temps ces groupes sociétaux pourraient se renforcer. Des campagnes de masse en faveur de la morale et contre la corruption risquent de ne pas donner beaucoup de résultats. La question pour l'USAID et autres donateurs serait que faut-il investir qui offre de bonne perspective à court et moyen terme et qui serait susceptible de produire des bénéfices au long terme. ?

## Les problèmes essentiels

1. Un des problèmes essentiels de corruption réside dans la trop grande concentration du pouvoir entre les mains du Président et le sommet de l'exécutif. Une implication clé de la corruption est l'inefficacité des contrôles et des limites imposées sur les décisions prises au plus haut niveau qui provoquent une forte résistance à la transparence et à la surveillance, tout en favorisant la logique de la corruption et tout particulièrement de la "grande corruption."

Une stratégie classique pour faire face à ce problème est la renforcement de la capacité des autres institutions politiques qui pourraient contrebalancer le pouvoir présidentiel, comme un pouvoir législatif et judiciaire indépendants. Dans le présent contexte, cependant, il est fort peu probable que ces mesures soient réellement mises en œuvre en raison de la forte prédominance d'un seul parti et son groupe de souteneurs qui assurent le leadership du pays.

Une approche alternative serait de renforcer le rôle et les fonctions des administrations locales pour pouvoir compter de façon croissante sur des autorités locales élues et une participation citoyenne dans la prise de décision et la surveillance des administrations locales et la fourniture de services publics au niveau local. Ceci n'aura pas d'influence sur la grande corruption, mais pourrait diminuer la corruption dans l'administration et avoir une influence sur la passation des marchés de la part du gouvernement.

2. Un deuxième problème essentiel concerne le fonctionnement limité des organisations étatiques conçues pour contrôler les dépenses et la passation de marchés, et tout particulièrement les grands projets. En règle générale, les réglementations et les institutions existent, mais ces institutions sont trop dépendantes de la Présidence et leur capacité à effectuer des audits et imposer des sanctions en cas de non respect de la loi est limitée.

Vu le système en place, il sera difficile de redresser la situation qui demanderait un dialogue constant de haut niveau entre les dirigeants de ce régime d'une part et les principaux donateurs (Etats-Unis, UE, Banque mondiale) d'autre part. Ceci pourrait aller de pair avec une assistance technique aux institutions conçue pour surveiller et contrôler les dépenses et les achats publics, comme la Cour des Comptes et l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), sous-entendu que les donateurs poseraient comme condition que le gouvernement permette à ces institutions de fonctionner comme elles se doivent.

3. Un troisième problème est le nombre et le pouvoir limités des acteurs en faveur des réformes au sein même de l'Etat. Comme nous l'avons examiné dans la partie 3 et à l'Annexe 4, les institutions comme le PNBG et la CLNCC sont marginales dans ce système. Dans le cas de services techniques comme la santé et l'éducation, des ressources essentielles sont absorbé par les salaires et la majeure partie du reste est utilisée par les hauts postes bureaucratiques qui n'ont que peu de responsabilité pour transférer des fonds aux niveaux plus bas.

Il est impossible de faire face directement à cette situation dans le contexte présent. Les programmes visant à augmenter la transparence et le niveau de professionnalisme de la bureaucratie ne manqueront

pas de se heurter à des obstacles. Il vaudrait mieux des efforts à long terme pour faire passer plus de ressources au niveau local sous forme de programmes d'aide spécifiques dans des secteurs comme la santé et l'éducation en comptant qu'avec le temps une forme de déontologie plus professionnelle se développe au sein de la bureaucratie au fur et à mesure que les membres se rendent compte à quel point leurs propres services sont dysfonctionnels, allié à une demande croissante de la part du public pour des services meilleurs et plus diversifiés.

4. Et enfin, le grand public manque d'une motivation forte et efficace pour demander un mode de gouvernance de meilleure qualité et moins corrompu. Voilà pourquoi, les activités contre la corruption ont jusqu'à présent été orchestrées par quelques ONG spécialisées qui disposent d'une portée limitée. De plus, la majorité des Sénégalais n'a aucune idée du coût réel de la corruption tant individuelle que collective.

En raison de la structure des stimulants en place, il ne sera pas facile de sensibiliser l'opinion publique à ne plus tolérer la corruption. Une prochaine étape pourrait être de soutenir les groupes qui montrent un intérêt et une capacité à réaliser des études sur l'impact de la corruption et surtout le plus important serait de mettre en place un programme participatif d'information et éducation à grande échelle, qui servirait de base aux résultats obtenus et sous une forme susceptible d'être comprise par le grand public.

## **5. ANALYSE DES PROBLÈMES DE LA CORRUPTION DANS DES SECTEURS CLÉS**

Lors d'une série d'interviews avec dix Sénégalais hautement informés et des membres du personnel du gouvernement américain en poste au Sénégal, l'équipe du MSI a sollicité des informations et des opinions pour savoir quels étaient les secteurs publics les plus vulnérables face à la corruption. Un grand nombre d'entre eux fut identifié. L'équipe a compilé ces informations pour développer une liste hautement prioritaire qui sert de base à ces interviews pour identifier les intérêts de l'USAID/Sénégal en matière de programmation et des secteurs ciblés où des informations adéquates seraient susceptibles d'être disponibles. Les missions pour mener à bien les analyses sectorielles furent déterminées en accord avec les antécédents et les intérêts des membres de l'équipe. Tous les secteurs n'ont pas reçu le même niveau d'attention en raison de la disponibilité des données et des contraintes de temps.

En résumé, il est important de comprendre que les analyses sectorielles qui font suite ont pour objectif de montrer comment la corruption se manifeste dans ce secteur et les options possibles pour remédier à ces vulnérabilités, et non pas de fournir une vision exhaustive du fonctionnement de ces secteurs ou des difficultés de la gouvernance.

### **LA JUSTICE**

La justice puise sa force principale de la qualité de ses ressources humaines. Les personnels de la justice qu'il s'agisse des magistrats ou des auxiliaires sont recrutés sur la base du mérite. Ils ont en effet subi avec succès les épreuves de concours organisés par l'Etat à l'issue desquels les meilleurs candidats ont été choisis. Ils reçoivent ensuite une formation appropriée avant d'être affectés dans leur administration d'attache. Les magistrats recrutés sur la base d'un concours, suivent une formation de deux années au Centre de Formation Judiciaire.

Si les différents corps de la justice ne disposent pas de code d'éthique et de déontologie en bonne et due forme, les textes qui les régissent contiennent cependant des dispositions tendant à les astreindre à une certaine discipline. Aux termes ainsi de l'article 13 de la loi organique portant statut des magistrats<sup>18</sup> ces derniers doivent rendre impartialement la justice sans considération de personnes ni d'intérêt. L'article 15 de ladite loi dispose que tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité constitue une faute disciplinaire.

La justice souffre cependant d'un déficit d'indépendance à l'égard de l'exécutif. Si cette indépendance est formellement proclamée par la Constitution, elle est remise en cause dans la pratique. Les raisons essentielles ont été déjà analysées dans la partie relative au cadre institutionnel de lutte contre la corruption. Il convient néanmoins de s'arrêter sur la fragilisation du principe de l'inamovibilité par le Conseil d'Etat dans l'affaire Mbacké FALL et Cheikh Ndiaye en date du 18 avril 2002. Les requérants faisaient valoir qu'ils ont été affectés sans leur consentement en violation du principe de l'inamovibilité. Dans sa formation en section, le Conseil d'Etat leur avait donné gain de cause<sup>19</sup>. Le Ministre de la justice introduit une requête tendant au rabat de cet arrêt. Le Conseil d'Etat se saisit de nouveau de cette affaire mais cette fois en sections réunies. Elle infirme la première décision en affirmant qu'en leur qualité de juges intérimaires, ils devaient s'attendre à de telles affectations et qu'il leur appartenait d'exprimer leur désaccord au Conseil Supérieur de la Magistrature. En d'autres termes, il leur appartenait d'aller vers le Conseil supérieur de la magistrature et non d'attendre que leur avis soit sollicité.

Cette interprétation du principe de l'inamovibilité des juges fragilise naturellement leur indépendance. Et face au risque d'être de ne pas être promu en raison de son indépendance d'esprit nombreux seront les juges qui éviteront de mettre en cause l'exécutif.

La justice ne bénéficie pas non plus d'une autonomie budgétaire à l'image du parlement bien qu'il soit érigé en pouvoir au même titre que ce dernier. On doit toutefois souligner que la justice a connu une amélioration de sa gestion budgétaire à travers l'expérience pilote de déconcentration de l'exécution du budget dans un cadre de dépenses sectorielles à moyen terme (CDSMT) qui s'est traduite par une nette augmentation des moyens financiers. La justice a été ces dernières années renforcée par le recrutement massif de magistrats et de greffiers en particulier. Les conditions matérielles de la magistrature ont connu une nette amélioration par la revalorisation de l'indemnité de judicature.

La corruption est généralisée et affecte toutes les composantes de la justice.

Elle concerne d'abord la police judiciaire. Il arrive souvent que des personnes convoquées par le procureur ne se présentent car averties par des agents de police judiciaire eux-mêmes moyennant rétribution, elles quittent le territoire national. Corrompus par des délinquants, certains officiers rendront compte en affirmant que l'enquête a été infructueuse l'adresse de la personne incriminée n'existant pas.

Dans d'autres cas, les dossiers pour lesquels une enquête de police a été sollicitée n'arrivent jamais au commissariat qui a été requis.

Au niveau des greffes deux pratiques ont été relevées. Des dossiers sont volontairement égarés ou alors les minutes des décisions ne sont délivrées que moyennant rétribution ou non délivrés pour empêcher l'exécution de la décision. Des détournements de fonds publics ont été opérés par certains greffiers. Certaines procédures sont encore pendantes devant la justice.

Les magistrats ne sont pas épargnés par la corruption qu'ils s'agissent de magistrats du parquet que ceux du siège. Il est arrivé que des magistrats acceptent des avantages indus pour décider dans un sens

---

<sup>18</sup> Loi organique n° 92-27 portant statut des magistrats

<sup>19</sup> CE 13 septembre 2001

favorable au corrupteur en totale contradiction avec le droit. Il a été également observé des cas où des magistrats du parquet ont bloqué des poursuites en refusant de transmettre les dossiers pour des enquêtes.

Il est à regretter que les magistrats qui se livrent à telles pratiques soient connus et ne fassent l'objet d'aucun rappel à l'ordre a fortiori de poursuites.

Des avocats ont également été impliqués dans des faits supposés ou avérés de corruption. Certains ont servi comme intermédiaires entre les clients corrupteurs et les magistrats corrompus.

Le traitement judiciaire de la corruption soulève également quelques difficultés lorsque les magistrats sont impliqués. Dans une affaire récente, les magistrats qui ont été impliqués n'ont fait que l'objet que d'une procédure disciplinaire alors que les corrupteurs ont fait l'objet d'une procédure pénale qui les a conduits dans l'attente d'un jugement définitif à la détention provisoire.

Des cercles vertueux dans la magistrature c'est ainsi que dans l'affaire de la corruption dans la magistrature, l'association des magistrats du Sénégal avait exigé que toute la lumière soit faite pour que les responsabilités soient situées. D'autres magistrats ont tenté de dénoncer des faits de corruption mais intimidés par la hiérarchie, ils ont finalement dû se résoudre à se taire.

## **Recommandations**

La première recommandation qui puisse être faite concerne le renforcement de l'indépendance de la justice. Face aux difficultés qu'elle ne manquera pas de soulever du fait qu'elle suppose l'existence d'une réelle volonté politique, l'accent pourrait être mis sur le court-terme sur la réforme de la procédure pénale. En particulier, le principe de l'opportunité des poursuites devait s'effacer dans les cas de corruption pour une plus grande automaticité des poursuites.

De même, le Procureur de la République ne devrait plus disposer de la possibilité conformément à l'article 74 du code de procédure pénale de choisir le juge d'instruction à qui serait confiée l'instruction d'une affaire de corruption dès lors que plusieurs juges d'instruction officient dans une même juridiction.

La protection des dénonciateurs devrait être organisée par le code de procédure pénale.

Pour garantir une plus grande célérité dans les poursuites, il est envisageable de prévoir qu'en cas de carence du parquet, la Commission nationale de lutte contre la transparence, la corruption et la concussion ou la Cour des comptes pourront soutenir les poursuites. Ce qui suppose qu'au préalable que le droit de saisine de la justice soit reconnu à la Commission nationale de lutte contre la corruption.

Les magistrats impliqués dans des affaires de corruption ne devraient plus bénéficier d'un traitement particulier. Une disposition spécifique du code pénal pourrait apporter une telle précision et prévoir des sanctions plus sévères que celle prévues pour les particuliers.

Des codes d'éthique et de déontologie devraient être adoptés pour les différents corps de la justice avec des dispositions particulièrement exigeantes pour le respect de la morale professionnelle. L'indépendance en soi de l'exécutif ne suffit pas, en atteste le cas des avocats.

La déclaration de patrimoine devrait être étendue à l'ensemble des magistrats quelque soit leur grade.

Les immunités et privilèges de juridiction aménagés au profit de certaines personnalités devraient être exclus dans les cas avérés de corruption ou être révisés de sorte qu'ils ne puissent pas constituer des entraves à une répression efficace de la corruption.

Si les sanctions pénales sont considérées comme étant satisfaisantes, le Sénégal gagnerait à déposer les instruments de ratification des conventions des Nations unies et de l'Union africaine contre la corruption et les harmoniser avec la législation nationale.

### RÉSUMÉ DES OPTIONS DU PROGRAMME CONTRE LA CORRUPTION – SECTEUR DE LA JUSTICE

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles éventuels	Impact éventuel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Renforcer l'indépendance de la judiciaire	Ministère de la Justice, Président, UE	Résistance politique	Élevé	Bas	Long terme
Adopter un code de conduite professionnelle	Association de Juges, Ministère de la Justice, donateurs	Certains juges	Moyen	Moyen	Moyen terme
Réforme du code pénal pour faciliter les poursuites judiciaires	Ministère de la Justice, Avocat général	Juges corrompus, alliés politiques	Moyen	Moyen	Long terme
Améliorer les conditions matérielles des juges	Donateurs, UE, Ministère de la Justice,	En cours d'exécution	Bas	Bas	Long terme

### SECTEUR DE LA SANTÉ<sup>20</sup>

Le système de la santé présente un ensemble de facteurs qui permettent une corruption à grande échelle à tous les niveaux. On trouve pêle-mêle des ressources exiguës allouées selon une réglementation complexe et rigide avec des clients qui ont désespérément besoin de services, ont peur et manquent des connaissances et des compétences nécessaires pour exercer un contrôle sur le processus. Par ailleurs, les usagers (les victimes visées par la corruption) se trouvent généralement dans une position économique et sociale inférieure par rapport aux agents de la santé. La corruption se construit sur un vaste ensemble de normes culturelles qui demandent d'exprimer sa gratitude pour des services importants et le respect de l'autorité. Tout ceci contribue à créer un système de santé qu'on peut qualifier de "pathogène," où la corruption a une présence envahissante à tous les niveaux du système et où les usagers et membres de la communauté ne disposent pas d'un contrôle efficace sur les services médicaux publics. La corruption a tellement pénétré le système de santé qu'elle est perçue comme une procédure routinière dans le déroulement des opérations. Ce modèle est non seulement une violation flagrante des droits constitutionnels des citoyens et des normes internationales de la santé auxquelles le Sénégal est censé adhérer, mais il a créé--et continue d'intensifier--une crise des services de santé.

Il convient de noter que l'infrastructure juridique concernant les dispositions pour la santé publique au Sénégal est généralement bonne. Le problème est que ces lois ne sont pas appliquées et bon nombre

<sup>20</sup> Largement basé sur l'enquête menée pour Fall, Abdou Salam and Babacar Gueye (éd.). *Gouvernance et Corruption dans le Système de Santé au Sénégal : Rapport Final*. Dakar : Forum Civil et Centre de Recherches Pour le Développement International (CRDI), mai 2005.



d'entre elles n'ont jamais eu de décret pour les faire entrer en vigueur. Ceci laisse les employés du secteur de la santé et les personnes qui ont besoin de soins médicaux dans un monde arbitraire où tout se fait en dehors de la loi. Les pauvres et les malades sont les principales victimes de cet arbitraire. Les gagnants ne sont pas des individus mais des réseaux complexes qui s'unissent pour profiter collectivement de pratiques corrompues et qui englobent le personnel de très bas niveau et les infirmiers à l'échelle des centres de santé de la communauté jusqu'au plus haut niveau du personnel médical des administrations et des hôpitaux.

Paradoxalement ce sont à la fois les carences et l'abondance qui nourrissent ce système. On estime que le système de santé manque présentement 3 000 membres du personnel médical compétents. Certaines communautés urbaines de grand Dakar n'ont pas de centres médicaux, bien que elles aient plus de 100 000 habitants. Par ailleurs, des fonds du gouvernement et des donateurs non gouvernementaux destinés à des programmes comme la prévention et le traitement du VIH/sida fournissent des sources toutes prêtes de financement et matériel qui sont détournées à des fins personnelles.

Au cœur de la crise se trouvent deux problèmes majeurs : un manque de contrôle quasi total et de responsabilité vis à vis des ressources du plus haut au plus bas et une culture de corruption de groupe qui semble avoir remplacé ou du moins mis de côté tout sentiment de responsabilité professionnelle et de devoir envers le public. Un Forum national de la Santé s'est tenu en 2006, au cours duquel les employés de la santé et les responsables se sont réunis pour examiner ces points et voir quels remèdes et réformes pourraient être mises en place. Comme résultat un programme de réforme basé sur trois principes fut annoncé. Il consiste en une approche multisectorielle dans laquelle des problèmes comme l'écologie seraient inclus dans la planification de la santé, une approche participative où les citoyens pourraient effectivement participer à la planification et à la surveillance de la santé et une orientation "axée sur le service clientèle." Jusqu'à présent, malheureusement, ces réformes ne se sont pas avérées plus efficaces que les tentatives précédentes. Le système se caractérise encore par une absence quasi totale de participation effective de la part des usagers des services de santé ou de la part d'organisations socioprofessionnelles qui pourraient être capables de surveiller, au moins partiellement, le pouvoir et l'autorité des professionnels de la médecine les plus corrompus.

## **Vulnérabilités**

Une étude approfondie et récente qui a demandé plusieurs mois d'observations sur le terrain a pu constater et documenter un large éventail de pratiques de corruption dans trois niveaux du système médical: les hôpitaux publics, les centres de santé et les points de santé locaux.<sup>21</sup> Cette étude a permis d'identifier non seulement des vulnérabilités particulières, elle implique que la corruption à tous les niveaux n'a rien d'inhabituelle. En fait, elle serait liée à des réseaux qui opèrent sous le manteau dans l'intérêt du personnel des services de santé, de l'agent hospitalier le plus bas jusqu'aux directeurs médicaux des Centres et Hôpitaux (bien que ces derniers soient souvent mieux protégés contre une observation directe de leur corruption).

Au niveau de l'hôpital :

- Le racket du triage à l'arrivée lorsque les patients doivent payer des frais illégaux pour être vus et plus ils paraissent dans un état grave ou plus ils semblent craintifs eux ou leur famille, plus haute sera la note.
- Le personnel de bas niveau extorque de l'argent pour les lits et autres services de base sans fournir de reçus.
- Les patients doivent payer plus que les frais normaux ou même le double et le personnel empêche la différence.

---

<sup>21</sup> Fall and Gueye, op cit.

- La vente de certificats de bonne santé pour toute une série de formalités administratives (comme par exemple pour obtenir un permis de conduire).
- Les vols de nourriture du garde-manger de la cuisine, des médicaments des pharmacies et l'appropriation de ces ressources pour les besoins de la famille ou des amis.
- Solliciter et accepter des cadeaux en échange des services rendus.

Au niveau des centres de santé :

- Faire payer en trop pour des médicaments qui ne sont pas utilisés.
- Faire payer des montants illégaux pour des traitements fournis par du personnel non qualifié.
- Frais illégaux pour toute une série de services liés à la naissance d'un enfant.
- Vente de certificats de santé.
- Usage des équipements publics de la part du personnel médical dirigeant pour recevoir des patients en privé.
- Ne pas travailler les heures réglementaires de service public et faire payer des frais pour "services privés."

Au niveau du point santé (communauté) :

- Donner aux responsables religieux influents et leurs familles un accès à des traitements préférentiels en échange de cadeaux.
- Traitements donnés aux étrangers, souvent des disciples d'un marabout d'une différente région ou d'un autre pays, à des prix plus élevés que ceux qui sont affichés.
- La vente, souvent ouvertement dans les marchés, de médicaments censés être distribués gratuitement.
- Prendre plus de ce qui est normal ou prendre le double pour des services.
- Détournement des subsides destinés au VIH/sida.

Depuis la décentralisation des services administratifs et ses implications dans le système de Bamako (frais d'usager), le Point santé a pris de l'importance. Une étude faite en 2005 annonce que les principaux dysfonctionnements à ce niveau sont dus à des pratiques de corruption et des réseaux à des niveaux plus élevés du système de la santé, à une absence quasi totale de transparence au moment d'allouer des ressources de la santé et un manque de surveillance et contrôle efficaces venant du haut, ainsi que des résultats mitigés lorsqu'on fait appel à des comités communautaires de la santé comme un moyen de favoriser la participation et d'améliorer la responsabilité. D'après cette étude, les comités comprennent rarement plus d'un ou deux notables locaux (Président, Trésorier) qui souvent collaborent avec l'infirmier du Point santé et le médecin en chef au niveau de l'arrondissement pour que l'accès à l'information reste limité et pour que le racket continue en toute impunité pour le plus grand bénéfice d'un petit groupe qui occupent des postes leur permettant d'exercer leur influence sur la façon dont les ressources de la santé vont être distribuées.

### **Principaux obstacles**

Etant donné la nature de la corruption dans le secteur de la santé, il y aura très certainement une forte résistance aux réformes. Le corps médical perçoit la corruption comme une stratégie de survie ayant fait ses preuves et bien acceptée, qui est en fait le reflet des valeurs et pratiques obligées de réciprocité dans un environnement qui se caractérise par le manque de ressources et l'inégalité. Convaincre le corps médical de se débarrasser de cette spirale de corruption signifierait les réhabiliter en tant que professionnels en les faisant entrer dans un système de gestion qui leur apporterait des stimulants pour un comportement orienté vers le bien-être public. Si l'Etat acceptait d'allouer plus de ressources au secteur de la santé et arrivait à remédier au manque de professionnels de la santé, la situation pourrait s'améliorer, mais ceci devra s'inscrire dans le cadre d'une réforme générale de la gestion et du contrôle du budget

destiné au secteur public. Il n'est pas entièrement clair si le gouvernement du Sénégal est prêt à entreprendre ce niveau de réformes administratives et de transparence budgétaire.

### Recommandations et Opportunités

Etant donné la nature systématique, collective, dominante et profondément ancrée et tolérée de la corruption dans le système de la santé, il n'existe pas de solutions rapides à court terme qui pourraient avoir un impact sur la corruption dans ce secteur. Les recommandations qui suivent pourraient contribuer à améliorer la situation, :

- Une plus grande participation des groupes organisés de la société civile et socioprofessionnels dans la mise en place de réformes à tous les niveaux.
- Clarifier les rôles et l'autorité entre les niveaux national, régional et communautaire, officialiser les réglementations et procédures tout en respectant les principes de la décentralisation.
- Une approche multisectorielle envers la santé qui engloberait une grande partie de la population dans la planification et la surveillance de la santé (les comités de santé deviendraient des Commission de l'administration locale plutôt que des entités locales autonomes rattachées à un service technique particulier).
- La promotion d'un code de déontologie et une clarification du statut des professionnels de la santé.
- Des sanctions plus strictes avec aucune tolérance pour la corruption.

### RÉSUMÉ DES OPTIONS DU PROGRAMME CONTRE LA CORRUPTION – SECTEUR DE LA SANTÉ

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles éventuels	Impact potentiel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Améliorer et formaliser le statut des employés de la santé et augmenter leurs salaires	Min. Santé, syndicats Trésor et Min. des finances	Existence de pratiques informelles et ressources insuffisantes	Réduire la motivation pour la corruption parmi les employés de la santé	Oui, mais dans le cadre d'autres réformes	Moyen à long terme
Formation des professionnels de la santé à une déontologie	Min. Santé, Instituts de formation	Programmes bien implantés, le personnel dirigeant pourrait s'opposer à un nouveau matériel.	Changer les relations entre les employés de la santé et les usagers	Nécessaire et pourrait changer le concept du service	Moyen à long terme
Appliquer des sanctions strictes contre les employés de la santé pour violations y compris renvois	Min. Santé, Judiciaire	Syndicats, réseaux de clientélisme	Douteux	Limité	Long terme

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles éventuels	Impact potentiel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Renforcer le contrôle citoyen sur les fournitures médicales et les médicaments	Min. Santé, Administration locale, Entreprises pharmaceutiques	Marchands profitant des circuits illégaux, personnel médical qui limite l'accès	Impact élevé	Oui, en cas d'application stricte	Court à moyen terme
Plus de transparence dans la gestion financière des comités locaux de santé y compris le recrutement et les critères politiques	Project des administrations locales	Capacité limitée de formation et mise en place sauf pour certains projets pilotes. Résistance des partis politiques	Elevé	Oui	Court terme

## SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Le secteur de l'éducation au Sénégal n'est pas généralement considéré comme un des plus corrompus. Cependant, il existe un bon nombre de problèmes techniques et administratifs ainsi que des pratiques qui rendent le système vulnérable à la corruption et diminuent son niveau d'efficacité. Malheureusement, aucune enquête nationale n'a été réalisée sur la corruption dans l'éducation comme ce fut le cas pour la santé et la gestion nationale des ressources naturelles.

L'étendue de la grande corruption au moment d'allouer l'énorme budget de l'éducation (il représenterait en 2007 plus de 27.5 % du budget général de l'Etat) n'a pas été établi en raison d'un mauvais système ou l'absence d'un système de suivi des dépenses publiques. La grande corruption dans l'éducation n'est pas un problème public majeur, largement du fait que les donateurs (notamment l'USAID, les Japonais et la Banque Mondiale) contrôlent étroitement le processus des contrats pour la majeure partie de la réalisation des infrastructures (source de la corruption) notamment la construction des écoles et les réparations. La majeure partie de l'infrastructure restante reçoit des fonds à travers "la coopération décentralisée," où des acteurs non étatiques surveillent de très près les dépenses. Il existe malgré tout des rapports sur des constructions de mauvaise qualité qui laisseraient entendre que les contrats ne seraient pas toujours accordés sur la base de critères de performances et compétence prouvées. Outre l'infrastructure, la majeure partie du budget de l'éducation sert à payer les salaires et là le problème n'est pas la corruption financière mais la qualité du travail des enseignants. La performance médiocre des enseignants et le contraste entre le niveau de vie de nombreux enseignants et leurs élèves est un des facteurs qui provoque un processus d'aliénation des élèves et des parents par rapport à l'école. De nombreux parents qui peuvent se le permettre, y compris "l'élite" urbaine préfère tout simplement ignorer les écoles publiques et envoyer leurs enfants dans des écoles privées, religieuses ou non. Du fait que le coût des écoles privées est largement prohibitif pour les pauvres, cette tendance creuse encore plus le fossé entre les riches et les pauvres.

## Vulnérabilités

Les pratiques de corruption les plus communes mentionnées dans le système d'éducation sénégalais comprennent plusieurs formes de petite corruption au niveau de l'école et des cas sérieux sur l'allocation des ressources au niveau des inspections régionales. Les enseignants et les proviseurs nous informent qu'ils voient rarement les inspecteurs pédagogiques et ne reçoivent pratiquement jamais d'aide de leur part. Ce qui soulève la question de savoir ce qui se passe avec les fonds et le personnel prévus au niveau régional. Dans le cas de programmes spécifiques où des donateurs externes avaient établi des relations étroites avec les inspecteurs régionaux, la situation quant à la supervision des enseignants et des écoles semblaient bien meilleure.

Il existe également un malaise et un mécontentement profonds quant à la disponibilité de fournitures, y compris les livres scolaires qui sont censés être gratuits pour les élèves mais en fait sont souvent vendus, soit dans l'école ou ouvertement en dehors. Certaines écoles (les écoles primaires de Gorée, par exemple) ont profité considérablement des partenariats étrangers qui fournissent du matériel scolaire et des équipements, et un niveau d'éducation décent d'après ceux qui ont obtenu leur diplôme. Néanmoins, même à Gorée, cette situation privilégiée s'est avérée ne pas être durable, une fois terminée le soutien de l'extérieur. En raison des bas salaires et du niveau de vie médiocre, les enseignants ont décidé de trouver des sources supplémentaires de revenus en donnant des cours particuliers ce qui les a amené à diminuer les heures de cours dans les salles de classe. Ce problème est d'autant plus aigu qu'il y a de plus en plus de jeunes enseignants, nommés *vacataires*, qui constituent à présent une large proportion des enseignants dans le primaire et même le secondaire. Du fait que ces enseignants sont considérablement moins bien payés que les enseignants ayant le statut de fonctionnaires sont syndiqués, les tentations sont fortes de compléter leurs revenus par le biais de pratiques de corruption. Il convient de noter que ce groupe d'enseignants non-certifiés (les vacataires) s'est massifié et est de plus en plus syndiqué.. Ainsi, les vacataires sont devenus une force qui a été capable de négocier de meilleures conditions, ce qui devrait diminuer les tentations de la corruption.

Il existe également une notion très répandue que les parents peuvent obtenir des notes favorables pour leurs enfants en versant un pot de vin aux enseignants, bien que l'étendue de cette pratique n'ait pas été documentée. Il est généralement admis malgré tout qu'il existe une détérioration de la qualité de l'enseignement que reçoivent les élèves à tous les niveaux. Dans les écoles primaires, les salles bondées et des équipements de mauvaise qualité sont la norme. Même la plus grande université du Sénégal doit accepter au moins cinq fois plus d'étudiants que ce qui était prévu à l'origine, ce qui a des conséquences sérieuses sur la qualité de l'enseignement. Ceci crée également de sérieuses opportunités de discrimination et de corruption au moment d'allouer des ressources très congrues, comme des bourses scolaires et les droits à la pension et à la cantine. Le gouvernement n'a pas remédié à ces pratiques sinon qu'il a permis que la majeure partie du processus d'allocation se fasse par les hauts responsables des associations d'étudiants et groupes politiques, ce qui fait beaucoup d'exclus. Parallèlement, juste avant les élections présidentielles, les indemnités du personnel universitaire ont été notablement augmenté, alors que les conditions de travail et les fonds alloués à l'éducation universitaire en général, continuent de se détériorer. Ce genre de comportement, bien qu'il ne soit pas illégal ou techniquement corrompu, favorise une culture de performance médiocre et une discrimination qui peuvent souvent entraîner des solutions localisées aux problèmes comme certains services qui imposent des frais supplémentaires non autorisés aux étudiants pour pouvoir tout simplement continuer leurs opérations.

On rapporte quelques preuves de corruption dans l'attribution des contrats et la distribution des manuels scolaires, à travers des interviews avec d'anciens inspecteurs d'école et des membres des comités scolaires. La corruption au moment d'accorder des contrats se pose largement en raison de l'échec des contractuels d'offrir des services de qualité tels que stipulés dans le contrat et le manque de sanctions en cas de travail médiocre ou de travail non achevé. La corruption à propos des livres scolaires intervient dans les cas où les manuels au lieu d'être distribués dans les écoles sont vendus sur le marché, ou bien

lorsque les enseignants vendent les manuels au lieu de les distribuer gratuitement et menacent de mettre de mauvaises notes aux élèves qui n'achètent pas les manuels.

En règle générale, les trois vulnérabilités les plus importantes à la corruption auxquelles le système éducatif doit faire face sont le manque de moyens adéquats pour surveiller les dépenses, le manque de réglementations et procédures claires sur la façon dont les choses doivent se faire et une surveillance faible pour ne pas dire inexistante de la part d'acteurs en dehors de la bureaucratie officielle, comme les membres de la communauté et les bénéficiaires. En l'absence de ces éléments, les risques de corruption à tous les niveaux sont élevés et le sens citoyen d'appartenir au système est bas comme le prouve le faible soutien citoyen aux écoles en termes financiers et de désir de participer à la gestion des écoles.

## Opportunités et obstacles

Nombre de donateurs, dont l'UNESCO et l'USAID ont prouvé qu'il était possible de soutenir des partenariats au niveau local afin d'améliorer la performance de l'école et de faire face à certains problèmes de gouvernance qui pourraient surgir. Il est clair que certains parents désirent manifestement que leurs enfants réussissent et qu'il y ait une amélioration de l'enseignement scolaire public et de l'accès à cet enseignement. Il existe certainement des enseignants et des proviseurs qui souhaiteraient faire du bon travail en répondant aux besoins des enfants et en contribuant à réduire la pauvreté au moyen de compétences et de connaissances que l'éducation peut apporter, et qui ont honte des résultats médiocres de l'éducation publique. Il convient donc de noter la présence d'une force en faveur de réformes appuyée par des donateurs externes, dont de nombreuses ONG.

Les points les plus importants à résoudre dans le processus des réformes sont comment faire participer au mieux la communauté, comment accroître les fonds attribués aux écoles et comment créer une structure qui permettrait une meilleure éducation. Ce qui entraîne un débat intense et des conflits d'intérêts potentiels. D'une part, de nombreux projets de développement considèrent qu'il s'agit avant tout d'améliorer la gestion et le financement des écoles sans avoir à faire face aux problèmes de relations entre les groupes sociaux et le pouvoir au niveau de l'administration locale et plus haut. D'autre part, certains pensent que le problème de l'éducation doit être abordé comme partie intégrante d'un ensemble de problèmes communautaires et ne peut être traité séparément avec efficacité. Ces derniers considèrent que les possibilités de réformes reposent sur la nécessité de créer une demande de réformes au sein de la communauté à travers un plan qui bénéficierait d'un large soutien communautaire, et qui viserait à aider la communauté à résoudre des problèmes techniques et financiers à travers des formations et une éducation pratique qui accordent une large place aux problèmes sociaux telles que la discrimination des femmes et la surveillance communautaires. La capacité de la communauté à travailler en partenariat avec les proviseurs et les enseignants pour suivre les progrès accomplis par une école en vue d'atteindre ses objectifs éducatifs (voir le Plan proposé par l'UNESCO) et au bout du compte à faire participer les inspecteurs régionaux de l'Education dans le processus d'évaluation et surveillance, est la clé pour relier les divers éléments de réforme au sein de la communauté, de l'école et de l'Etat. Pour ce dernier groupe (voir l'exemple du projet de l'Ile de Saint Louis), la durabilité peut uniquement provenir de la capacité de la communauté locale à faire face non seulement à ses besoins en éducation et en infrastructure, mais aussi leur capacité à produire des revenus pour soutenir les activités que la communauté souhaite vraiment.

Une résistance aux réformes se trouve à tous les niveaux où l'exercice d'un pouvoir arbitraire et non contrôlé peut se traduire par des bénéfices personnels. Par conséquent, les fonctionnaires du Ministère de l'Education montrent peu d'intérêt à faire participer d'autres instances d'un niveau moins élevé de la gestion technique et financière de l'enseignement, surtout au niveau de la communauté. De nombreux inspecteurs sont réticents face aux types de partenariats mentionnés précédemment parce qu'ils auraient comme conséquence de les obliger à être plus productifs et parce que leur propre pouvoir au moment d'allouer des ressources et de profiter éventuellement eux-mêmes de ces allocations, pourrait en être

réduit d'autant. Comme ailleurs en Afrique, il existe un conflit intense entre les besoins de la communauté locale et les intérêts des enseignants en tant que fonctionnaires syndiqués. Avec la décentralisation, les enseignants des écoles primaires et dans une certaine mesure ceux des écoles secondaires courent le risque de perdre leur statut et au moins une partie de leurs privilèges. Il est peu probable que les étudiants des Grandes Ecoles et des universités à qui on a toujours inculqué qu'ils représentaient le summum de l'éducation "occidentale" qui leur offre un statut d'élite à vie et une aisance relative, répondent favorablement aux arguments en faveur de la redistribution d'une partie des ressources qui leur sont attribuées en faveur du "bien-être public." Et les politiciens qui courtisent ces étudiants ne vont certainement pas prendre de décisions radicales pour redistribuer le gâteau plus rationnellement. Ces résistances ne seront pas faciles à surmonter, néanmoins chacun de ces problèmes sous-entend une sérieuse mauvaise répartition des ressources publiques, pour ne pas mentionner le terme de corruption.

## Recommandations

Le système éducatif présente toute une série de possibilités de réformes et de meilleure gouvernance. Les expériences de meilleures pratiques en Afrique et autres pays en développement suggèrent que beaucoup de cas pourraient s'appliquer au Sénégal comme :<sup>22</sup>

- Améliorer la responsabilité de l'administration scolaire au moyen d'une plus grande participation des parents (El Salvador- EDUCO).
- Créer un système de communication pour véhiculer les plaintes et conseils qui permettrait aux parents et élèves de faire part des possibles violations des normes, règlements et code de déontologie aux autorités scolaires et à la communauté.
- Améliorer les salaires des enseignants et leur cadre de vie.
- Faire en sorte que les enseignants participent plus à la vie de la communauté pour qu'ils comprennent les attentes des parents et deviennent des acteurs pour améliorer la vie communautaire.
- Régulariser le statut des corps enseignants pour éliminer les hiérarchies de statuts et de salaires
- Améliorer la formation professionnelle et la déontologie de tous les enseignants, y compris les vacataires.
- Former des membres de la communauté à la vigilance pour qu'ils surveillent les droits éducatifs des parents et des élèves.
- Créer ou renforcer le lobby communautaire pour influencer des niveaux plus élevés de la bureaucratie technique et des représentants politiques (Russie-Tomsk et Samara).
- Renforcer la transparence du budget de l'éducation à travers l'usage de simples enquêtes de traçabilité des dépenses publiques (PETS) et une ample formation des personnes locales à ce que signifie un budget et non pas seulement dans le cadre d'une réforme de l'éducation (projet Ouganda-EMIS).
- Une plus grande coordination dans les approches des donateurs pour améliorer la transparence et la performance du budget scolaire (projet Ouganda PAF).

Notre analyse des domaines les plus prometteurs pour les réformes de la gouvernance éducationnelle au Sénégal pointe avant tout au niveau de l'inspection et de l'administration locale. La résistance et la situation politique présentes au niveau national fait penser que des changements réels à un niveau supérieur à l'école secondaire (particulièrement l'université) ont beaucoup moins de chance de réussir. Les réformes du processus budgétaire et la mise en place d'un système efficace de traçabilité des dépenses sont des solutions à grande échelle qu'il conviendrait d'appliquer car elles concernent tous les

---

<sup>22</sup> Christian Michelsen Institute. Corruption in the Education Sector, Ch. Michelsen Institute U4 Anticorruption Centre, 2006

secteurs techniques. La réforme du budget de l'éducation a peu de chances de réussir ou d'avoir un impact en l'absence d'amples réformes visant à contrôler les dépenses et les achats du secteur public.

## RÉSUMÉ DES OPTIONS DU PROGRAMME CONTRE LA CORRUPTION AU SÉNÉGAL – SECTEUR DE L'ÉDUCATION

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles éventuels	Impact potentiel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Renforcer la demande pour une plus grande surveillance du budget et promouvoir la transparence budgétaire	Ministère, Programme de réforme de la gestion publique, acteur de la société civile comme FC et CSO	Il faut développer une capacité et une volonté politique au niveau de la communauté et les associations doivent vouloir participer et doivent mettre en place des systèmes simples pour tracer le budget et les dépenses.	Moyen à élevé	Moyen à long terme	Moyen à long terme
Renforcer les partenariats pour la surveillance (Ecole, communauté, inspecteurs	Niveau régional Min. Education Proviseurs, au niveau Commissions et associations CL, CSO, CBO	Intransigeance de la part du Ministère et des inspecteurs, capacité à développer une approche basée sur les besoins locaux et des mécanismes simples de surveillance	Moyen à élevé et perçu dans tout le pays par pratiquement toutes les familles.	Impact élevé à court terme	Moye terme

## LE SECTEUR DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Il existe de grandes différences dans les styles de gouvernance en raison de la grande variété des institutions des administrations locales et les différences dans les conditions et les populations au niveau local. Les présidents et les maires des conseils régionaux, municipaux et ruraux concentrent beaucoup de pouvoir entre leurs mains, et les conseils n'ont généralement guère de latitude pour contrôler le pouvoir des dirigeants locaux. Au niveau de l'administration locale, les citoyens ne s'adresseront probablement pas aux tribunaux pour résoudre des conflits et les tribunaux locaux sont relativement rares. De plus, des institutions de niveau national comme la Cour des comptes ont rarement les ressources ou la volonté de surveiller efficacement et de mener des audits sur les transactions financières de l'administration locale.

Les municipalités sont hautement politisées dans le Grand Dakar et dans les principales villes où prévalent le patronage politique et la corruption. Dans la zone métropolitaine de Dakar, les élites de la société civile urbaine se concentrent avant tout sur la corruption au niveau national et la grande corruption au lieu de participer directement dans les affaires des administrations locales, sauf dans le cas de rares exemples comme le *Mouvement Citoyen* dirigé par Penda Mbow qui est candidate au poste de maire dans sa *commune d'arrondissement* à Dakar.

Les Conseils régionaux et les Conseils des Communes d'Arrondissement, créés en 1996, sont des institutions relativement nouvelles qui manquent des ressources humaines et financières nécessaires pour s'acquitter de leur mission. Les Conseils régionaux tendent à être dominés par de hauts dirigeants politiques du parti en place, étroitement lié avec le président. Bien que les maires des communes d'arrondissement soient aussi des politiciens, ils tendent à être plus représentatifs de leur électorat.

Les Conseils ruraux du Sénégal ont peu de ressources et un manque de personnel professionnel en dehors des Secrétaires de la Communauté. Les communautés rurales enregistrent de grandes différences pour ce



qui est du nombre d'habitants, région, niveau des ressources financières et degré de politisation et politique partisane. Les présidents des Conseils ruraux sont souvent plus représentatifs de leurs communautés que les maires des conseils municipaux. Leur base de ressources plus étroite leur donne moins d'opportunités de corruption au niveau de l'administration locale.

L'administration locale n'est pas représentée dans les institutions nationales contre la corruption comme le PNBG et le CLNCC. La Cour des comptes de l'administration locale manque de ressources et de personnel pour pouvoir faire un rapport sur les finances de l'administration locale.

Bien qu'hautelement centralisé, le régime exerce peu de contrôle direct sur les institutions de l'administration locale, particulièrement dans les zones rurales. L'échelle de la corruption est bien plus élevée au niveau étatique national parce que c'est là où se trouve tout l'argent. Du fait qu'il n'existe pas de transfert de grands pourcentages des ressources budgétaires nationales au bénéfice des administrations locales, le potentiel de grande corruption est réduit.

Les niveaux et les formes de corruption ainsi que les activités contre la corruption varient considérablement. Les efforts sont très inégaux dans tout le pays et varient en fonction des différences d'échelle et d'environnement. La situation quant à la corruption dépend de plusieurs facteurs : la volonté politique des dirigeants locaux, le degré d'intérêt et de participation des citoyens locaux à l'administration municipale et rural, les attentes concernant les services publics qui doivent être fournis et le degré de politisation des institutions de l'administration locale.

Malgré le fait que les donateurs au Sénégal n'aient pas de programmes contre la corruption dans les administrations locales, ils ont une tendance croissante à appuyer des programmes destinés à renforcer la participation citoyenne à la planification dans l'administration locale et à la formation aux problèmes de l'administration locale y compris des références à la transparence et la responsabilité comme des conditions nécessaires à une bonne administration. L'USAID soutient la décentralisation de puis la moitié des années 1990 et appuie de même les pratiques de la bonne gouvernance dans ses programmes sectoriels.

Bien que depuis l'an 2000 le gouvernement national augmente le montant des ressources affectées aux collectivités locales, il n'a pas effectué de transferts directs de ressources humaines et financières suffisantes aux entités indispensables pour que les collectivités locales puissent s'acquitter de leur mission. En outre, les projets à vaste échelle qui s'adressent aux grandes villes comme Dakar et Thiès sont contrôlés par le gouvernement central, souvent sans consulter les fonctionnaires locaux, et les programmes sectoriels de la plupart des partenaires au développement, opèrent souvent avec une participation minimum de l'administration locale.

Il convient de noter que la décentralisation implique souvent la répétition des pratiques de corruption qui existent au niveau national dans l'administration locale; elle apporte aussi des opportunités pour les citoyens de contrôler la corruption à ce niveau parce que les citoyens sont plus proches de leurs élus que dans le cas de fonctionnaires au niveau national.

### **Vulnérabilités**

La concentration du pouvoir dans les fonctions de maire et de président du conseil crée souvent une situation où peu de contrôles existent sur le pouvoir exécutif en raison de la faiblesse des conseils municipaux et ruraux. La politisation des processus de recrutement, particulièrement dans les grandes villes, entraîne un recrutement en base à des critères politiques et non pas du mérite, ainsi qu'à l'usage de récompenser les partisans politiques en leur donnant des fonctions publiques, ce qui renforce la position politique du parti qui contrôle l'administration locale.

La cadence rapide de remplacement des fonctionnaires du gouvernement local et le manque de connaissance des réglementations et procédures de l'administration locale de la part des responsables habitants locaux ouvre la voie pour une manipulation des réglementations et des abus de pouvoir, alors que le manque de transparence et la demande de transparence pour les opérations financières de l'administration locale fournit des opportunités et des tentations de corruption. L'intérêt du public pour participer aux affaires de l'administration locale est limité, particulièrement à Dakar et dans les grandes villes, et ce manque d'intérêt diminue les contrôles sur les abus de pouvoir. De nombreux habitants des villes et les élites urbaines qui connaissent fort bien la politique nationale ne savent même pas le nom du maire de leur commune d'arrondissement ou ceux de leurs conseillers municipaux.

L'acceptation du public pour certaines formes de petite corruption--par exemple payer sous le manteau pour obtenir des services publics, permis, etc. ou pour diminuer des impôts, amendes, etc.--est relativement élevée. Les échanges d'argent contre services rendus sont souvent perçus comme normaux et la manière habituelle de traiter des affaires avec les fonctionnaires locaux, une attitude qui rend difficile de lutter contre la corruption au niveau local. Ceci s'ajoute à l'échec du gouvernement pour sanctionner les actions des fonctionnaires publics corrompus. Les habitudes culturelles qui se rapportent à la réciprocité mutuelle, la solidarité et les obligations envers la famille, les amis, les alliés politiques, etc. soutient certaines formes de corruption comme par exemple donner des postes et favoriser la famille et les amis, donner des cadeaux pour services rendus, réticence pour imposer des sanctions quand les circonstances l'exigent.

Bien que les agents des services techniques décentralisés du gouvernement soient théoriquement sous l'autorité de l'administration locale, les responsables des administrations locales ont peu d'autorité pour exercer des contrôle et appliquer des sanctions pour motif de mauvaise performance et corruption de la part de techniciens locaux, agents de la sylviculture, employés de la santé, enseignants, etc.. Tant que leurs salaires sont payés par l'État et leur évolution de carrière est déterminée par leurs supérieurs au sein du ministère technique central, les officiers techniques au niveau local sont peu motivés pour devenir plus responsables envers les autorités élues des administrations et des communautés locales.

## **Opportunités**

L'armature institutionnelle que renferme le Code de la collectivité locale de 1996, fournit des mécanismes spécifiques et obligatoires en vue d'assurer la transparence, la responsabilité et la participation publique dans les prises de décisions. Les enquêtes montrent que le public a plus confiance dans l'administration locale que dans les institutions politiques de niveau national comme l'Assemblée nationale et les partis politiques. Les administrations locales des zones rurales sont plus à même de demeurer non partisans que le gouvernement national et sont souvent plus désireuses de répondre aux besoins de leur électorat. Le nombre de personnalités de la société civile élus à des postes dans l'administration locale s'accroît régulièrement. Dans certaines régions l'administration locale a joué un rôle important en formant aux principes de la démocratie, tout particulièrement lorsque les citoyens participent directement aux affaires de l'administration locale.

Comme résultat des réformes de décentralisation, les citoyens et les responsables élus acquièrent une plus grande compréhension et des connaissances amplifiées sur le fonctionnement de l'administration locale. Ils deviennent plus conscients du prix de la petite corruption au niveau local et du fait que certaines formes de corruption, comme par exemple imposer un paiement pour des services qui devraient être fournis gratuitement, est en violation des normes culturelles.

De façon croissante, les donateurs reconnaissent l'importance de la bonne gouvernance et de la participation citoyenne au niveau local comme des moyens essentiels pour mettre en place efficacement des programmes contre la pauvreté et pour le développement local et fournissent des ressources pour la formation des fonctionnaires locaux et des citoyens locaux tout en apportant leur collaboration pour

préparer des plans de développement local. Les éléments en faveur des réformes pour promouvoir la bonne gouvernance au niveau local comprennent :

- Des associations au niveau national représentant et faisant du lobbying pour l'administration locale comme UAEL, APCR, etc.
- Direction de la Décentralisation de l'administration locale et Ministère des administrations locales.
- Représentant de la société civile locale souhaitant améliorer la bonne gouvernance au niveau local.
- Les médias nationaux qui font état de la corruption par le biais de la radio dans les communautés au niveau local.
- Les responsables des administrations locales engagés dans le développement de leurs communautés.
- Des éléments au sein des services techniques souhaitant promouvoir le professionnalisme.

Des mécanismes efficaces en vue de promouvoir la bonne gouvernance et diminuer la corruption impliquent la mise en place de *cadres de concertation* entre les différents niveaux du gouvernement et des organisations de la société civile (Saint Louis), une participation au budget de la part de citoyens qui pourraient élaborer et surveiller les procédures budgétaires (Fissel) et la dépolitisation des opérations de l'administration locale (Gorée),

### Recommandations

- Fournir des formations et informations sur le fonctionnement de l'administration locale pour inclure les conseillers municipaux et ruraux et la société civile locale.
- Appuyer des processus budgétaires participatifs développés par l'IED à Fissel.
- Appuyer et renforcer des mécanismes comme les *cadres de concertation* (Saint-Louis) pour promouvoir une plus grande collaboration entre les différents niveaux de l'administration locale, la société civile et les médias locaux (radio communautaire).
- Adapter des interventions contre la corruption de l'administration locale au contexte politique, social, culturel et économique local.  
Promouvoir et appuyer la participation des élites nationales urbaines dans l'administration locale de leur région (comme le Mouvement Citoyen).
- Appuyer l'intégration de composantes contre la corruption dans les programmes de Santé, Education et Ressources naturelles de l'USAID.
- Développer des mécanismes pour garantir la durabilité des programmes contre la corruption au niveau de l'administration locale une fois terminé le projet.
- Travailler pour une meilleure uniformité et coordination des composantes de l'administration locale aux programmes de développement local et aux programmes contre la pauvreté.

## RÉSUMÉ DES OPTIONS DU PROGRAMME CONTRE LA CORRUPTION – ADMINISTRATION LOCALE

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles éventuels	Impact potentiel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Budgétisation participative	Autorités de l'administration locale Société civile locale Radio communautaire Services techniques locaux USAID et donateurs ONG	Résistance des présidents et maires  Manque d'intérêt du public	Impact élevé	modéré	Moyen terme
Formation des conseillers municipaux et ruraux	Conseils locaux, donateurs, administration locale	Elites locales, Leaders politiques partisans, capacité limitée de l'administration locale.	Modéré, formation beaucoup plus ample	Modéré	Moyen terme
Promouvoir une demande urbaine pour une meilleure gouvernance en soutenant les mouvements citoyens	Mouvements comme le Mouvement Citoyen, donateurs à travers des programmes d'aide, ONG Sénégalaises	Dirigeants politiques urbains et disputes d'intérêt partisan, et temps disponible	Elevé	Modéré	Moyen

## LE SECTEUR DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Comme la plupart des pays du Sahel, le Sénégal connaît une crise écologique sans précédent causée par une dégradation constante des ressources naturelles : forêts, pêches, faune, terres arables, biodiversité et ressources minières. La dégradation progressive de l'environnement a pris place malgré l'adoption de nombreux codes comme ceux de la Faune (1986), de la Sylviculture (1998), de l'Environnement (2001) et des Mines (2003) accompagnés de mécanismes régulateurs et d'un engagement croissant de la part du gouvernement à élaborer et appliquer des stratégies de développement durable pour protéger l'environnement.

La gestion efficace et le contrôle des ressources naturelles du Sénégal est vitale non seulement pour éviter la dégradation de l'environnement physique du Sénégal, mais pour constituer un facteur critique pour un développement économique durable en vue d'assurer des moyens d'existence pour une population qui enregistre une croissance rapide. La pêche et l'exploitation minière constituent deux secteurs importants d'exportation du Sénégal. Des ressources halieutiques en déclin et la mauvaise gestion des principaux secteurs miniers du Sénégal, (voir. ICS) menacent l'avenir de ces deux secteurs alors qu'une déforestation rapide causée par une demande croissante de combustible dans les zones urbaines et les terres arables

diminuent la fertilité du sol et la productivité et minent l'économie rurale. Une demande croissante d'espaces urbains pour les logements provoque la hausse du prix du terrain qui entraîne la spéculation et fait qu'il est difficile pour les Sénégalais disposant de ressources modestes de pouvoir se payer un logement décent.

Une compétition de plus en plus débridée pour avoir accès à des ressources naturelles raréfiées, des mécanismes régulateurs inadéquats et non transparents et un manque de compréhension en raison de la complexité des lois et règlements régissant les ressources naturelles et les coûts élevés qu'entraîne la dégradation de l'environnement fournissent un climat propice à la corruption..

Le Code des Collectivités Locales de 1996 a transféré à l'administration locale l'autorité pour gérer les ressources naturelles. Bien qu'en théorie, l'administration locale dispose d'une responsabilité officielle dans ce domaine, l'Etat continue de jouer un rôle dominant en contrôlant l'accès à l'usage de la majorité des ressources naturelles du Sénégal et en imposant des sanctions à ceux qui violent la loi.

### **Les vulnérabilités**

Comme dans de nombreux autres secteurs, il existe un large fossé entre la loi et l'application de la loi. Les différents codes du Sénégal se rapportant aux ressources naturelles sont généralement bien rédigés. On constate cependant un manque sévère de personnel et des ressources pour garantir l'application des codes et des sanctions contre ceux qui violent la loi. Par exemple, le nombre des agents forestiers est insuffisant pour patrouiller toutes les forêts protégées, les voies navigables, les parcs nationaux et les réserves de la faune de même que le nombre des agents maritimes et des bateaux pour patrouiller efficacement et prévenir la surexploitation des fonds de pêche au large des côtes.

Le niveau de corruption est en relation directe avec la mise sur le plan économique. La Grande corruption a plus de chance de se manifester dans des secteurs où les enjeux économique sont élevés comme les industries minières à grande échelle, les activités de pêche au large des côtes avec des bateaux de pêche importés et bien équipés, les attributions de titres de propriétés pour de grands terrains urbains, etc. la petite corruption est plus largement répandue et provient d'accords illégaux entre les utilisateurs des ressources naturelles et les autorités du gouvernements chargés de contrôler l'accès à la terre et son usage, les ressources de la sylviculture, la faune, etc.

La politisation et le manque de transparence des différents ministères et services s'occupant de la gestion des ressources naturelles allié à un degré élevé de pouvoir discrétionnaire de la part des ministres et chefs de services au moment de prendre des décisions se rapportant aux quotas, autorisations et sanctions contre ceux qui violent les règlements offrent des tentations à s'engager dans des pratiques de corruption. Par exemple, l'attribution de quotas pour le charbon de bois continue de se répandre au niveau national en dépit du fait que les quotas ont été officiellement abolis et que la responsabilité pour attribuer des permis a été transférée aux présidents des conseils ruraux.

Les opportunités de corruption existent à de nombreux niveaux du fait que les réglementations du gouvernement coûtent cher aux entrepreneurs qui cherchent à diminuer leurs frais d'affaires et accroître leur marges de profits en maximisant le montant des ressources naturelles qu'ils exploiteront. La petite corruption se produit lorsque les autorités acceptent des pots de vin pour ne pas appliquer les règlements se rapportant à l'usage illicite de filets de pêche, des camions surchargés de bois de chauffe et charbon de bois, chasse et pâture dans des zones protégées, couper des espèces protégées, opérer sans permis, etc. Des fonctionnaires corrompus peuvent également imposer des amendes sur ceux qu'ils prennent en train de violer les réglementations et garder l'argent collecté pour leur propre usage ou vendre les biens confisqués et garder l'argent. Les spéculateurs fonciers sont connus pour graisser la patte des autorités et obtenir un titre de propriété pour des terrains très convoités dans des zones urbaines et on nous informe que certains maires favorisent leurs supporteurs électoraux en leur attribuant des parcelles.

Comme dans les autres secteurs, les citoyens ordinaires pris en train de violer la loi ou de chercher à diminuer leurs frais ne voient pas grand mal à s'engager dans la petite corruption et le considèrent comme partie prenante de la vie et souvent comme un élément essentiel de leur survie économique. De plus de nombreux citoyens et agents chargés de l'application de la loi ne comprennent pas vraiment les lois en vigueur ou ne sont pas à jour des changements dans la législation, alors que de nombreux citoyens ne sont pas au courant de leurs droits et des procédures à entreprendre lorsque ces droits ne sont pas respectés pour défendre leurs intérêts.

## **Opportunités**

Etant donné le climat politique existant dans le pays, les meilleures opportunités de diminuer la corruption semblent reposer sur des actions au niveau de l'administration locale et le fait de favoriser une plus grande participation citoyenne dans la gestion des ressources naturelles. Le Code des Collectivités Locales de 1996 et le Code forestier de 1998, par exemple, fournissent un cadre juridique solide pour une gestion communautaire des forêts locales. Les communautés locales peuvent également travailler dans d'autres domaines comme la gestion des pâturages, les pêcheries à l'intérieur des terres et la pisciculture, les réserves de faunes, les matériaux pour la construction des routes, etc.

Bien que les mécanismes de régulation et gestion des administrations et communautés locales entraînent des activités à échelle relativement réduite et des mécanismes de contrôle simple, ils peuvent exercer un impact de taille au moment de diminuer la petite corruption au niveau local pour entraîner un management plus efficace des ressources et de plus grandes retombées économiques pour la communauté sous forme de revenus et de services accrus. Les autorités du gouvernement oublient souvent que les communautés locales ont une vaste connaissance de leurs ressources naturelles et des méthodes traditionnelles de management qui pourrait être adaptées à des conditions et des technologies en plein changement.

Cependant une plus grande formation des responsables de l'administration locale, des agents techniques et des citoyens, est nécessaire pour comprendre la nouvelle réglementation régissant le management des ressources naturelles et leurs droits à gérer ces ressources

Etant donné la prise de conscience croissante du gouvernement, du secteur privé et de la société civile au niveau national concernant l'importance de préserver l'environnement et les menaces qu'une corruption à large échelle dans le secteur des ressources naturelles fait peser sur l'avenir économique du Sénégal, il existe aussi des opportunités d'obtenir des appuis en faveur des réformes en appuyant les enquêtes documentant les tendances et soulignant le prix des détournements et de la corruption. Ces résultats pourront être largement diffusés.

## **Recommandations**

Ces recommandations sous-entendent que la gestion communautaire des ressources naturelles est la meilleure approche en vue d'assurer une bonne gouvernance et enrayer la corruption au niveau local. Cette approche cherche également à former des partenariats entre toutes les parties concernées, Etat, autorités locales, services techniques concernés, secteur privé, communauté et usagers des ressources en vue de garantir une gestion rationnelle des ressources existantes et aboutir à un consensus sur la meilleure façon d'utiliser ces ressources et d'en redistribuer les bénéfices. Ces recommandations impliquent les mesures suivantes :

- Faire participer les populations et administrations locales aux négociations se rapportant aux politiques sectorielles concernant l'accès, l'usage et la répartition des bénéfices ainsi que les sanctions à imposer en cas de violations de ces réglementations.

- Adapter et uniformiser les lois existantes pour éliminer les contradictions et les rendre plus en harmonie avec les stratégies et les pratiques locales. Les conventions locales qui reflètent ces stratégies devraient être reconnues comme faisant loi et donc renforcer leur statut légal.
- Faire avancer le processus de décentralisation en renforçant le rôle des communautés locales dans la prise de décision concernant l'usage des ressources ainsi que la distribution des bénéfices provenant de leur gestion, en donnant aux communautés locales plus de pouvoir pour émettre des lois et allouer des ressources. Des efforts seront également entrepris pour renforcer la capacité des responsables de l'administration locale et de la communauté concernés pour qu'ils puissent gérer plus efficacement les ressources locales.
- Renforcer les mécanismes de contrôle en investissant plus de ressources humaines et en fournissant plus de soutien matériel et financier.
- Renforcer la solidarité et la collaboration parmi les différents services administratifs et techniques de l'état, chargés de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

### **RÉSUMÉ DES OPTIONS DU PROGRAMMES CONTRE LA CORRUPTION – SECTEUR DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES**

<b>Option du programme contre la corruption</b>	<b>Principaux homologues</b>	<b>Obstacles potentiels</b>	<b>Impact potentiel sur la corruption</b>	<b>Succès à court terme</b>	<b>Temps d'impact</b>
Renforcer la gestion communautaire des ressources (CL)	Projets, administration locale, ONG, IED, assistance néerlandaise, USAID- WulaNafaa	Accords internationaux pour la liberté d'accès, intérêt commerciaux, alliés politiques des entreprises et cartels, disponibilité d'un soutien technique adéquat	Elevé dans le cas de petite corruption	Elevé	Moyen terme
Elargir la base pour définir des politiques écologiques en incluant plus d'acteurs comme les associations locales et les groupements de producteurs régionaux et nationaux (CNCR)	Divers Ministères et programmes du gouvernement, CL et organisations de fonctionnaires locaux élus, donateurs et partenaires décentralisés	Compétition bureaucratique, conflits intergouvernementaux, connaissances et ressources limitées au niveau régional et en-dessous	Moyen, en cas de mise en œuvre (voir le code agro-sylvo-pastoral)	Moyen	Moyen à long terme
Régulation conjointe des ressources en partenariat avec l'Etat, l'administration locale, la société civile et le secteur privé	Toutes les parties locales et régionales intéressées, multiple Ministères et Services du GOS, Groupes écologiques comme IED, entreprises du secteur privé comme le Cartel des Charbonniers	Résistance entre les objectifs des différents programmes, résistance des intérêts d'affaires qui demandant moins de réglementation, connaissances et expérience limitées des acteurs de niveau CL	Moyen	Possible, mais difficile	Moyen

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles potentiels	Impact potentiel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Mettre en place une structure juridique pour reconnaître et appliquer l'usage des ressources locales, faire usage de contrats	CL, Administration-préfet, / sous préfets, Min Justice, Min Environnement,	Des intérêts privés avec des alliés politiques peuvent s'y opposer,	Elevé	Oui, probablement	Court à moyen terme
Renforcer l'administration locale pour que les conseils puissent mieux participer aux prises de décisions et demander leur part de bénéfices	Programmes de décentralisation, donateurs, autres partenaires, PNDL, PSRP-2, fonctionnaires locaux élus, usager local, association des producteurs	Manque de ressources pour formations à des points spécifiques, généralement manque de ressources pour CL, soutien technique inadéquat pour CL	Elevé	Difficile mais important	Moyen terme

## CROISSANCE ÉCONOMIQUE DU SECTEUR PRIVÉ

Au cours des vingt premières années d'indépendance (1960-1980), le secteur privé formel du Sénégal était rudimentaire et étroitement placé sous le contrôle de l'état alors que l'économie était dominée par les intérêts des entreprises françaises et libanaises. La corruption était modérée. Le secteur privé sénégalais formel était réduit et dépendait largement des contrats et licences de l'Etat pour fonctionner.

Dans les années 1990, on assiste à une expansion de secteur privé sénégalais, la montée d'entreprises industrielles sénégalaises et de services modernes à grande échelle et l'émergence d'un fort secteur informel qui défie la dominance des sociétés libanaises et françaises dans les secteurs commerciaux. Malgré un mouvement décisif en faveur d'une diminution du contrôle étatique sur l'économie et une plus grande privatisation des entreprises et services gouvernementaux par le biais d'une série de programmes d'ajustement structurel, le secteur privé sénégalais est demeuré largement dépendant de l'état pour les contrats et les opportunités d'affaires et donc il est resté vulnérable à la corruption.

Dans la seconde moitié des années 1980, on a assisté à une modernisation croissante du secteur privé sénégalais qui est devenu plus organisé et affiche une plus grande autonomie vis à vis de l'état. Le secteur privé sénégalais a rehaussé sa demande pour une plus grande transparence, plus de rapidité dans les opérations du gouvernement et plus d'influence dans l'élaboration des stratégies de croissance économique du Sénégal. Trois principales associations économiques représentent les intérêts du secteur privé sénégalais :

- Le Conseil National du Patronat du Sénégal (CNP). Le CNP représente quelques uns des groupes de services et d'industrie à grande échelle parmi les plus anciens et des plus importants. Il jouit traditionnellement de relations étroites et cordiales avec l'état, a des liens notables avec des sociétés étrangères et a été plus réticent à critiquer les politiques de l'Etat que d'autres organisations du secteur privé.
- La Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (CNES). La CNES a plus donné de la voix pour critiquer la lenteur du gouvernement au moment de mettre en place des mesures de transparence, et a été plus critique des positions privilégiées de certaines entreprises économiques vis-à-vis de l'état. Il a été aussi plus apte à défendre les sociétés sénégalaises contre la



concurrence étrangère et plus ouverte pour travailler étroitement avec le secteur informel en vue de lutter contre la corruption.

- L'Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS) UNACOIS représente ce qu'on appelle le secteur informel. Il s'est beaucoup plus fait entendre dans ses critiques contre les impôts du gouvernement et les politiques douanières et aussi pour exiger la fin des pratiques de monopole et la discrimination contre les représentants du secteur d'affaires informel.

Bien que le Président Wade et le secteur privé sénégalais aient exprimé leur profond engagement pour libéraliser l'économie, il n'est pas clair si le secteur privé ou le Président veulent une économie de marché largement ouverte dans laquelle l'Etat ne jouerait qu'un rôle régulateur minimum sur l'économie. Le Président a concentré un énorme pouvoir arbitraire dans des agences rattachées au bureau du président qui ont pu éviter les appels d'offres pour des projets de grands travaux publics et infrastructure. Pour leur part, les trois principales organisations du secteur privé ont exprimé le besoin de bénéficier d'une certaine protection de la part des investisseurs étrangers. UNACOIS est préoccupé par la concurrence des marchands et investisseurs chinois alors que les deux autres associations qui couvrent ensemble la plupart du secteur formel moderne du Sénégal veulent au moins une part du gâteau sous forme de garantie d'avoir un statut de sous-traitant lorsque les contrats du gouvernement sont accordés à des investisseurs étrangers ou une protection contre la concurrence étrangère dans le même domaine.

Un des principaux changements intervenus au Sénégal au cours des dernières années a été la volonté de l'Etat de reconnaître publiquement que la corruption était un sérieux problème qui entravait le développement économique et la croissance du secteur privé. Des enquêtes menées dans des entreprises sénégalaises soulignent que la corruption est particulièrement grave dans le recouvrement de l'impôt, l'accès aux crédits et l'obtention d'une autorisation pour créer une nouvelle entreprise.<sup>23</sup> Il existe également une forte impression parmi le grand public qu'il existe une corruption de grande ampleur dans les contrats du secteur public et du secteur privé, bien qu'on ne dispose pas de preuves évidentes que cette affirmation est exacte du fait qu'en raison de sa nature, cette forme de corruption est soigneusement cachée par les deux parties. Cette conception a pris naissance en raison du grand nombre de contrats du gouvernement qui échappent aux appels d'offres publics. Le FMI informe que plus de 90 % des contrats publics du premier trimestre 2007 n'avaient pas été soumis à compétition comparé avec 56 % des contrats en 2006.

## Vulnérabilités

L'état plutôt que le secteur privé sénégalais demeure l'acteur économique dominant dans le secteur moderne. Malgré les mesures de libéralisation, l'état continue de contrôler systématiquement les activités économiques du secteur privé à travers les impôts, licences et droits de douanes. En plus l'influx massif de l'aide étrangère et les augmentations abruptes des revenus du gouvernement et des investissements dans l'infrastructure rendent le secteur privé sénégalais hautement dépendant de l'état pour ce qui est des contrats et des subventions économiques

Les vulnérabilités à la corruption prennent plusieurs formes :

- Un haut degré de dépendance de nombreuses entreprises du secteur privé pour des contrats du gouvernement. Les fonctionnaires peuvent demander une petite gratification alors que les entreprises offrent de graisser la patte pour obtenir un contrat. Les interviews indiquent que les

---

<sup>23</sup> Cabinet ORGATECH, "Enquête sur les Manifestations de la Corruption au Sénégal : Enquête auprès des Entreprises,"Dakar : Forum Civil, 2001.

« graissages de patte » représentent entre 10 et 30 % de la valeur du contrat. Dans un climat économique difficile, le fait de refuser de graisser la patte peut se traduire par une faillite pour des entreprises qui connaissent déjà des difficultés économiques. Au Sénégal, ce phénomène se produit à tous les niveaux et échelles d'activités, des Chantiers de Thiès en passant par la construction d'une école rurale ou d'un centre de santé par un entrepreneur local.

- Le manque de transparence et d'informations concernant les termes du contrat et les critères pour attribuer des contrats renforce également un terrain favorable pour la corruption. Il est aussi difficile et politiquement risqué pour des entreprises sénégalaises du secteur privé de s'opposer ouvertement au manque de transparence lorsque ces faits se passent dans des agences rattachées à la présidence. Les investisseurs étrangers insatisfaits du manque de transparence peuvent plus facilement chercher ailleurs.
- L'inadéquation des mécanismes institutionnels existants pour contrôler la corruption au sein des Ministères des finances, industrie et commerce, mines, eaux et forêts, maritime, transports, etc., l'instabilité institutionnel causée par un remplacement rapide dans les postes et la politisation des postes de haut niveau du gouvernement rendent difficile le contrôle de la corruption à un niveau bas et moyen qui impliquent pots de vin et graissage de patte pour accélérer les procédures en vue d'obtenir des permis, diminuer les impôts, falsifier des factures pour des produits importés, etc.
- Une culture de tolérance de la corruption dans les affaires. Les hommes d'affaires acceptent la corruption comme partie intégrante des affaires et en tiennent compte dans leur comptabilité. La grande corruption de ceux qui sont au pouvoir est également tolérée par le grand public tant qu'une partie de l'argent est répartie pour le bien-être public.
- Des taxes et droits de douane qui font qu'il serait difficile pour les entreprises petites et moyennes du secteur privé informel de survivre si elles avaient à payer les taux officiels qui leur correspondent. Par exemple, le fait de payer des impôts sur le volume des ventes plutôt que sur les marges de profit rendrait difficile la survie des marchands avec de faibles marges de profits s'ils avaient à payer leurs impôts.
- Un manque de connaissance des règlements concernant les imports, droits de douanes, normes officielles de comptabilité, procédures d'enregistrement, etc. de la part du secteur informel des entrepreneurs le rend vulnérables face aux fonctionnaires corrompus du gouvernement et les décourage de rentrer dans le secteur formel.
- Des juges ayant une connaissance limitée du droit commercial au moment de juger des conflits mettant en jeu le secteur privé et les conflits entre les secteurs public et privé.
- La petite corruption - extorsion, pots de vin, argent pour faciliter certains processus, trafic d'influence et favoritisme –est pratique commune dans la plupart des affaires - transactions du gouvernement en commençant par l'enregistrement d'une entreprise, l'obtention de nombreux permis du gouvernement, les inspections et loyer de la propriété publique. Ces formes de corruption ont exercé le plus grand impact sur les petites et moyennes entreprises qui souffrent d'insécurité et ne savent pas comment faire face aux autorités et aux bureaucrates.

### **Opportunités et partisans pour une réforme**

Le Sénégal a plusieurs groupes de partisans des réformes qui cherchent des réformes à divers degrés :

- Des organisations d'employeurs du secteur privé comme CNP, CNES et UNACOIS

- Des organisations de la société civile comme le Forum Civil, Aide Transparence et une coalition de CSO formée en 2003 pour surveiller les activités du secteur public
- Les groupes de femmes comme l'association des femmes entrepreneurs organisées autour du projet de plateforme industrielle de Diamniadio et des associations de femmes entrepreneurs qui revendiquent une égalité d'accès aux opportunités économiques
- Les médias qui ont amplement commenté et mis à nu la corruption tant publique que privée
- Les organismes gouvernementaux intéressés aux réformes comme PNBG, CLNCC et APIX
- USAID et autres donateurs intéressés dans l'amélioration du climat économique du Sénégal

Les trois grandes organisations d'employeurs ont un intérêt commun direct à promouvoir une plus grande transparence dans les marchés publics. Des organisations relativement conservatrices comme le CNP préfèrent lutter contre la corruption en créant un environnement économique et des conditions qui rendraient plus difficile l'épanouissement de la corruption et aussi en mettant l'accent sur la bonne gouvernance. Le CNP et la CNES sont toutes les deux consultées par le gouvernement dans l'élaboration de la politique de croissance accélérée au Sénégal. L'UNACOIS qui s'est fait le plus entendre pour attaquer les politiques et la corruption des agents de l'Etat devrait également pouvoir participer aux efforts de lobbying pour une plus grande transparence. Dans la mesure où le manque de transparence a empêché certains investisseurs étrangers de venir au Sénégal, l'APIX pourrait également avoir un intérêt à promouvoir une plus grande transparence pour attirer des investisseurs étrangers et sénégalais. Le PNBG et le CLNCC pourraient également être des alliés du gouvernement et appuyer ce genre de programme.

Il va de soi que la communiant économique mène le jeu, mais les associations de la société civile, les associations de femmes entrepreneurs et les médias devraient également participer aux efforts de lobbying pour une plus grande transparence et pour obtenir l'appui du public envers la transparence et autres activités contre la corruption.

## Recommandations

La lutte contre la corruption constitue un des huit principaux thèmes et actions développés par l'USAID afin d'améliorer le secteur économique, accroître la croissance et accélérer la compétitivité des entreprises sénégalaises. Au regard des réalités politiques, en considérant les priorités du gouvernement américain et les ressources disponibles, les recommandations suivantes pourraient être prises en compte:

- Soutenir la mise en place d'un observatoire national qui surveillerait les marchés publics et l'application du nouveau code de passation des contrats
- Fournir une formation et une assistance technique aux entreprises du secteur informel pour accroître leur compréhension des réglementations et contrôles du gouvernement et donc leur capacité à négocier vis-à-vis du gouvernement en leur donnant des perspectives de faire un jour parti des entreprises du secteur privé formel.
- Apporter un soutien pour la création de mécanismes de collaboration entre le secteur privé, les CSO et les médias pour enquêter, documenter et partager des informations concernant les pratiques corrompues du secteur public dans ses relations avec le secteur privé et les mesures pour les combattre.
- Fournir une formation en droit commercial et les meilleures pratiques aux juges et fonctionnaires d'état qui participent aux audiences et médiations dans les conflits du secteur privé et les conflits entre l'Etat et le secteur privé.
- Encourager un dialogue politique de haut niveau avec le Président concernant le besoin d'accélérer les réformes de la bonne gouvernance et montrer plus de vigueur au moment de lutter contre la corruption.

## RÉSUMÉ DES OPTIONS DU PROGRAMME CONTRE LA CORRUPTION SECTEUR PRIVÉ

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles potentiels	Impact potentiel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Appuyer la mise en place d'une organisation nationale de vigilance sur les passations de marchés publics qui surveillerait les appels d'offres, l'application du nouveau code de passation des marchés et la qualité des biens et services de la part des fournisseurs ainsi que des groupes de vigilance sélectifs au niveau CL.	PNBG Commission de Lutte contre la Non Transparence, la Concussion, CNP, CNES, UNACOIS CSO, Chercheurs Et collectivités des médias locaux et associations communautaires, partenaires de l'USAID et autres donateurs	Résistance des fonctionnaires et membres du secteur privé qui profitent du manque de transparence  Refus des autorités du gouvernement de fournir les informations nécessaires pour que les Observatoires puissent s'acquitter de leur rôle Manque de consensus parmi les acteurs concernant l'organisation et la représentation	Impact élevé  Une surveillance accroîtra les risques d'être découvert et soumis à des sanctions et pourrait servir de dissuasion contre les pratiques de corruptions, Alors que des preuves évidentes que les appels d'offres pour les marchés publics suivent les règles contribueraient à restaurer la crédibilité des relations entre le privé et le public	Un succès visible peut être obtenu dans une période à moyen terme	Impact devrait être à moyen terme
Fournir une formation et une assistance technique aux entreprises du secteur informel pour leur faire comprendre les procédures, réglementations et conditions à remplir du gouvernement pour pouvoir négocier avec les fonctionnaires du gouvernement et obtenir un statut de secteur formel	Entreprises du secteur informel, UNACOIS et autres associations du secteur informel, Ministères des finances, de l'industrie et du commerce Partenaires du secteur privé de l'USAID et autres donateurs	Manque de confiance entre les entreprises du secteur informel et les agences économiques d'état. Réticence de la part des entreprises du secteur informel à fournir les informations exactes désirées pour devenir formelles du fait que ces informations pourraient	Un impact élevé qui devrait prendre de l'importance avec le temps. Réduction de la corruption et des négociations sous la table dans les entreprises	Le succès devrait être visible et pourrait s'obtenir dans une période à moyen terme	Des résultats peuvent être obtenus dans une période à moyen terme

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles potentiels	Impact potentiel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
		entraîner des coûts élevés.			
Soutenir la collaboration entre le secteur privé, CSO et médias pour enquêter, documenter et diffuser des informations pour dévoiler les pratiques corrompues et les mesures spécifiques pour les combattre.	Communauté des affaires, CSO comme le Forum Civil qui effectuent des études sectorielles sur la corruption Médias qui s'intéressent au problème et désireux d'obtenir des compétences pour effectuer des enquêtes et des rapports Partenaires de l'USAID	Réticence du secteur privé à laver son linge en public ou de dévoiler la corruption du gouvernement par crainte de perdre les faveurs de l'état Les journalistes manquent de capacité à mener des enquêtes dans les affaires commerciales et juridiques	Impact élevé qui devrait être visible et notable	Succès dans une période à moyen terme	Des résultats peuvent être obtenus dans une période à moyen terme
Fournir plus de formation en droit commercial et « meilleures pratiques » aux juges et autres fonctionnaires qui participent aux audiences et sont médiateurs dans les conflits du secteur privé et les conflits entre le secteur privé et le gouvernement.	Ministère de la Justice Association de Magistrats USAID	Motivation limitée des magistrats pour rechercher ce genre de formation	Impact moyen	Le succès ne sera pas très visible. Peut s'obtenir sur une période à long terme	Des résultats peuvent s'obtenir sur une période à long terme
Dialogue diplomatique de haut niveau avec le Président concernant le besoin d'accélérer la mise en place des réformes	USAID/ Ambassade Donateurs du secteur privé, groupe de coordination, Président	Faible marge de manœuvre des donateurs face au Président Manque de volonté politique des donateurs	Elevé si on peut convaincre le Président d'accélérer la mise en place des réformes	Le succès sera visible mais problématique. Peut s'obtenir sur une période à moyen terme	Des résultats peuvent s'obtenir au moyen terme

## **AUTRES INSTITUTIONS CONCERNÉES DANS LA MOUVANCE CIVILE ET POLITIQUE**

### **Parlement**

Outre son rôle qui est de représenter les citoyens et de voter des lois, le Parlement a la responsabilité de contrôler les actions de l'Exécutif, y compris la gestion des fonds public. Il le fait en tenant compte de la loi de Finance et des lois de Règlement les révisions budgétaires. Le Parlement accomplit d'autres fonctions, en particulier à travers sa représentation dans les Conseils d'administration de certaines entreprises et institutions publiques.

Le rôle du Parlement ne peut pas se réduire simplement à contrôler la gestion de finances publiques. Il vote des lois dont les lois sur la criminalité qui impliquent la corruption. C'est aussi le Parlement qui approuve les conventions et traités internationaux y compris ceux qui traitent de la lutte contre la corruption. Il peut sanctionner le gouvernement s'il s'avère que ce dernier se soit engagé dans des pratiques de mauvaise gestion, au moyen d'un vote cette censure qui peut même mener à la démission du gouvernement.

Un parlement qui n'a qu'un faible pouvoir et qui est dominé par un exécutif puissant n'a que peu d'opportunités de participer à la lutte contre la grande corruption. Dans des régimes comme celui du Sénégal, où un parti ou une coalition sous le contrôle du Président dispose d'une majorité forte, les décisions se prennent généralement avec peu de délibérations en suivant les lignes indiquées par l'exécutif. Depuis l'indépendance pratiquement toutes les lois, à quelques exceptions près, ont été initiées par l'exécutif malgré le pouvoir de proposition de loi conféré au parlement par la constitution.

Le parlement n'exerce que peu de contrôle et de surveillance sur les activités du gouvernement. Les commissions manquent de ressources humaines et financières et de volonté politique pour mener des enquêtes publique sur la corruption gouvernementale . La majeure partie de la corruption parlementaire est interne et se concentre sur le détournement des ressources financières de l'Assemblée nationale.

Le Parlement n'a pas non plus fait preuve d'un désir réel de combattre la corruption. En pratique, il a même rarement exercé son rôle de contrôle et de surveillance financière. La dernière fois que le Parlement a voté un projet de loi de règlement fut en l'an 2000, pour couvrir les budgets de 1987 à 1996. L'Exécutif est en partie responsable de cette situation comme il a retardé les discussions sur des projets de loi visant au contrôle budgétaire. Ce qui n'excuse pas pour autant le parlement. L'Assemblée nationale a toujours opéré avec une majorité claire. Pour de nombreux députés, il est impensable que la majorité d'un parti puisse renverser un gouvernement du même parti. Enfin, il convient de noter que le parlement est particulièrement handicapé par son manque de ressources techniques en raison du faible niveau d'éducation de la majorité de ses membres.

### **Partis politiques et élections**

Le Sénégal a une tradition de longue date où les partis politiques d'opposition expliquent leur défaite en invoquant la fraude électorale. Les élections présidentielles de l'an 2000 qui ont renversé le Président Abdou Diouf en donnant le pouvoir à Abdoulaye Wade fut une preuve évidente que les élections n'étaient pas manipulées. Depuis les années 1990, le système électoral sénégalais est devenu de plus en plus transparent et les opportunités de fraude le jour des élections sont plus difficiles. L'ONEL mis en place par le régime Diouf et géré avec une grande rigueur a contribué à restaurer la confiance du public dans le processus électoral et de réduire considérablement la fraude. Bien que la nouvelle institution de contrôle des élections mise en place par le régime Wade (CENA) ait été accusée par l'opposition d'être sous le contrôle de Wade, les faits indiquent qu'elle est restée relativement neutre et remplis ses fonctions sous une forme plus ou moins objective.

La principale forme de corruption électorale, qui a connu une croissance dramatique durant le régime, est l'usage d'argent, d'aliments et autres ressources pour s'acheter le soutien des électeurs et des notables, dirigeants des petits partis et dirigeants religieux. Ces méthodes n'ont rien de nouveau au Sénégal. Le processus électoral est normalement tronqué du fait que le parti au pouvoir dispose d'une grande capacité à mobiliser les ressources de l'état sous une forme illégale et non transparente qui lui permet de se gagner les appuis. Des fonds politiques secrets de l'état sont désignés comme *raison d'état* et sont souvent canalisés pour effectuer des campagnes politiques et acheter des soutiens. L'accroissement de l'inégalité économique et le pouvoir d'achat en détérioration du gros de la population font qu'il est de plus en plus difficile pour les individus et les groupes de rejeter ceux qui vous offrent de l'argent et de la nourriture en échange de votre vote. Une explication à la multiplication des partis politiques au Sénégal qui en compte maintenant plus de 100, serait le désir des politiciens de négocier l'apport des votes de leurs électeurs en échange d'argent et de postes au gouvernement.

Bien que les partis politiques lorsqu'ils font partie de l'opposition aient depuis longtemps demandé des lois pour limiter les dépenses pendant les élections, tout en garantissant une plus grande transparence dans l'usage des fonds de l'Etat au cours des campagnes électorales et la garantie des mêmes conditions pour tous les partis, ces demandes n'ont guère eu de suite et les contrôles sur le financement des campagnes politiques demeurent largement inexistantes.

Une des formes principales de corruption qui pèse sur les partis politiques est le phénomène de la "transhumance" où les personnes ou alliances de partis de l'opposition qui changent de camp pour soutenir le régime au pouvoir. Les Sénégalais utilisent même le terme *corrompre* pour décrire cette procédure. Divers moyens sont utilisés pour inciter les dirigeants politiques et leurs partis à changer de camp :

- Offrir des postes au sein du parti dominant, de l'Assemblée nationale, ou du gouvernement en échange d'un soutien politique de la part de dirigeants de partis.
- Verser des sommes d'argent aux dirigeants des partis qui ensuite en partagent une partie avec d'autres
- Menaces d'utiliser des preuves montrant que la personne à participer à des activités illégales qui peuvent mener à la prison et la disgrâce publique à moins que la personne ne se rallie au parti au pouvoir.

La plupart des principaux partis politiques ont été touchés par la corruption parce que la plupart ont fait partie du gouvernement pendant un temps. Les Sénégalais se méfient fortement des politiciens. En fait le terme pour politicien en Wolof implique la malhonnêteté, les fausses paroles et autres traits négatifs. Les espoirs que le changement de régime en l'an 2000 allait améliorer le comportement politique et diminuer la corruption ont été vains.

## Les syndicats

Le Sénégal compte trois principaux mouvements syndicaux, le CNT qui traditionnellement s'aligne sur le *Parti Socialiste*, l'UNSAS, qui a dirigé la résistance syndicale contre le régime Diouf et le CNTS-FC qui est étroitement lié au régime Wade.

Bien que les syndicats puissent parfois s'opposer à la corruption du gouvernement pour des raisons politiques, ils n'ont fait que très peu pour contrôler ou lutter contre la corruption dans leurs propres rangs. C'est particulièrement vrai pour les syndicats dont les membres sont des employés de l'Etat. Les formes les plus pernicieuses de corruption sont celles qui ont trait aux relations entre les employés publiques comme les enseignants, employés de la santé, agents forestiers, fonctionnaires des administrations locales et le public. Par exemple, lorsque l'étude du Forum Civil sur la corruption dans le secteur de la santé est parue, le syndicat du secteur de la santé publique, l'UNSAS, a dénoncé cette étude.

Les syndicats souffrent également du même manque de transparence concernant l'usage des fonds syndicaux, une situation qui favorise la corruption à l'intérieur du mouvement syndical. Ce fut longtemps monnaie courante pour ceux qui étaient au pouvoir ou les dirigeants des grandes entreprises de conclure des accords avec les leaders syndicaux pour garder le calme dans le secteur privé ou éviter des grèves dans le secteur public.

### **Les institutions religieuses et les autorités**

La société sénégalaise est profondément religieuse. Des enquêtes indiquent que les Sénégalais ont généralement une plus grande confiance dans les institutions religieuses et leurs dirigeants que dans les institutions politiques et les politiciens. La plupart des Sénégalais sont des musulmans affiliés aux grandes confréries musulmanes –Tidjiani, Mouride et Qadiri—qui opèrent au Sénégal. Un petit nombre d'intellectuels vivant dans les villes appartiennent à des groupes islamiques modernes ou chrétiens (avant tout catholiques) et ils constituent près de 5 % de la population.

Le climat religieux au Sénégal se caractérise par un degré élevé de tolérance religieuse, le respect du public pour les autorités religieuses et les efforts des dirigeants religieux pour maintenir la paix politique et sociale. Les principales autorités religieuses du Sénégal sont souvent consultées par les dirigeants politiques et les fonctionnaires du gouvernement et leur soutien est sollicité par les politiciens et autres personnes à la recherche d'un poste politique.

Bien que le parti au pouvoir cherche traditionnellement à se gagner le soutien des dirigeants religieux éminents en leur offrant faveurs et privilèges, cette pratique prévaut de plus en plus depuis l'an 2000, du fait que la plus jeune génération des marabouts est entrée directement sur la scène politique. La presse et les observateurs de la scène politique au Sénégal accusent certains marabouts de vendre ouvertement leur soutien électoral en échange d'argent. Certains observateurs voient les marabouts qui utilisent leur influence pour solliciter de l'argent et des faveurs en échange de leur soutien politique comme une source majeure de corruption.

Par ailleurs, certains dirigeants religieux dénoncent de plus en plus la corruption du gouvernement et le détournement des ressources d'état. Les marabouts-politiciens comme Bamba Dièye se sont présentés à des postes élus en adoptant une plateforme réformiste contre la corruption. A l'automne 2006, des dirigeants religieux éminents comme Abdoul Aziz Sy, Jr., l'archevêque Adrien Sarr et Moustapha Cissé ont prononcé des sermons percutants contre la corruption. A la différence des organisations urbaines de la société civile qui attaquent la corruption en faisant appel à des concepts occidentaux, les dirigeants religieux musulmans et catholiques attaquent la corruption en faisant appel à des références et citations de textes sacrés et des commentaires qui trouvent un écho beaucoup plus direct parmi les gens. L'église catholique a récemment commencé à organiser des commissions pour la paix et la justice, alors que certaines autorités religieuses musulmanes et chrétiennes et des laïcs ont fondé le *Collectif des Religieux et Intellectuels* (CRI) qui prêche la bonne gouvernance et la justice sociale. Les efforts de l'USAID contre la corruption doivent tenir compte de la faisabilité de solliciter et appuyer la participation d'autorités religieuses éminentes, commentateurs des médias sur la religion et associations religieuses. Le rôle de soutien positif qu'on tenu les dirigeants religieux dans la campagne de lutte contre le sida offre des précédents et un modèle intéressant.



## **6. ANALYSE DES PROBLEMES DE CORRUPTION DANS LES FONCTIONS TRANSVERSALES DU GOUVERNEMENT**

### **LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET LES MARCHES PUBLICS**

La gravité de la corruption dans la gestion des finances publiques revêt une dimension particulière dans le contexte d'un pays en voie de développement caractérisé par la rareté des ressources financières et où tout est prioritaire. Prévenir la corruption dans la gestion des finances publiques devient alors une haute priorité. Elle passe nécessairement par une transparence dans le processus budgétaire, l'institution d'un contrôle efficace ainsi qu'un système de passation des marchés publics efficace et transparent.

### **LA TRANSPARENCE BUDGETAIRE**

Au Sénégal, la gestion des finances publiques a connu, ces dernières années, une réforme en profondeur suscitée, d'une part, par la nécessité d'harmoniser les lois et les procédures budgétaires au sein de l'UEMOA, d'autre part, par les bailleurs de fonds.

Le cadre juridique de gestion des finances publiques au Sénégal est défini par la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances. Cette loi qui abroge l'ancienne loi organique n°75-64 du 28 juin 1975 est en fait la transposition en droit interne de la directive n°5/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances et modifiée par la directive n°2/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999.

La recherche de la transparence n'était pas absente de la loi organique n° 75-64 du 28 juin 1975 modifiée par la loi n°91-24 du 30 mars 1991 et n° 98-45 du 10 octobre 1998. En effet, la loi de finances de l'année a été régie depuis longtemps par les principes budgétaires classiques que sont, entre autres, le principe de l'annualité, le principe de l'unité budgétaire, le principe de l'universalité. Par ailleurs, l'exécution des dépenses obéissait au principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Tous ces principes contribuent à une gestion rigoureuse et transparente des finances publiques. Malgré l'application de ces principes, les finances publiques étaient toujours caractérisées par une grande opacité.

La nouvelle loi organique précitée de 2001 a apporté des innovations importantes allant dans le sens d'une plus grande transparence dans la gestion des finances publiques.

Trois innovations majeures qui concernent le contenu du budget, de la présentation et du dépôt des lois de finances méritent de ce point de vue de retenir l'attention.

Au niveau du contenu du budget, l'on constate l'intégration de la dette publique dans les dépenses ordinaires, la budgétisation des emprunts à moyen et long terme. La durée de l'autorisation de percevoir l'impôt ainsi que celle des autorisations de programme sont désormais limitées. Alors qu'elle était permanente de par le passé, l'autorisation de percevoir l'impôt est désormais annuellement renouvelée dans le cadre de la loi de finances de l'année.

Quant aux autorisations de programmes, elles doivent être renouvelées tous les six (6) ans.

La deuxième innovation porte sur la présentation du projet de loi de finances. Elle doit désormais comprendre deux grandes masses. Dans la première figurent l'autorisation annuelle de percevoir l'impôt ainsi que les données générales de l'équilibre financier alors que la deuxième partie doit reprendre dans le détail les grandes masses des dépenses. Le souci de clarté justifie également la détermination des documents obligatoires devant accompagner la loi de finances.

La troisième innovation porte sur le dépôt de la loi de règlement de l'année. Dans l'objectif de contraindre l'exécutif à une plus grande diligence dans l'obligation de rendre compte au législatif, le dépôt et la distribution du projet de loi au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget.

La réforme des finances s'est poursuivie avec le soutien des bailleurs de fonds. Une étude diagnostic des finances publiques et de la passation des marchés publics a été réalisée<sup>24</sup>. Un programme de réforme sera défini qui est d'ailleurs en cours d'exécution. Cette étude constitue une évaluation et non un audit de la gestion des finances et des pratiques comptables du secteur privé en ce sens qu'elle évalue la qualité du système et des pratiques, en particulier, les risques financiers qui pèsent sur les ressources sans donner d'assurance quant à l'utilisation correcte des ressources traitées par ce système de gestion des finances et ces pratiques comptables. A la suite de cette étude, un plan d'action pour l'amélioration de la gestion des finances publiques a été adopté en Conseil interministériel en juillet 2003. Pour la coordination et le suivi du programme de réformes, le Projet de coordination des réformes budgétaires et financières a été mis en place par arrêté du Ministre de l'économie et des finances en 2003. Il n'a été opérationnel qu'en 2004 avec la mise en place du Secrétariat exécutif.

Une évaluation de la mise en œuvre des réformes a été faite en juillet 2006 par le cabinet ECORYS<sup>25</sup>. Il ressort de cette étude que le plan d'action issu de l'exercice CFAA a enregistré les résultats suivants : 52% des mesures sont réalisées ou dans le dernier stade de la réalisation, 18 % sont en cours à un niveau avancé, 30 % n'ont pas démarré ou commencent leur démarrage.

Dans l'optique de la prévention de la corruption deux mesures apparaissent comme particulièrement importantes : le système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP) ainsi que le renforcement du contrôle.

La mise en œuvre du SIGFIP permet aujourd'hui de connaître à temps réel l'état d'exécution du budget. En ce sens, ce logiciel accroît la transparence budgétaire. Le contrôle budgétaire a été théoriquement renforcé par l'institution d'un contrôle interne au niveau de chaque régie financière ainsi qu'au niveau des différentes directions du Ministère des finances.

Les résultats encourageants justifient que certains bailleurs de fonds aient accepté de transformer leur soutien en aide budgétaire.

Une certaine opacité caractérise toujours la gestion des finances publiques. Dans la pratique, l'impact des réformes actuelles est très limité. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'une partie de ces réformes n'ont pas encore été mises en œuvre. En particulier, la réforme du contrôle des finances publiques n'est pas encore effective en ce qui concerne des institutions aussi stratégiques que sont la Cour des comptes et le Parlement.

Les projections budgétaires sont souvent irréalistes dès lors que les informations sur les dépenses et sur les recettes sont incomplètes et l'implication des ministères sectoriels insuffisantes.

L'exécution de la loi des finances s'écarte souvent des prévisions budgétaires et des procédures des finances publiques en raison du recours systématique à des procédures dérogatoires.

Les données comptables sont incomplètes et ne sont pas produites à temps du fait des échanges d'informations insuffisants et tardifs entre services et d'une classification budgétaire et comptable pas

---

<sup>24</sup> Voir le rapport produit par la Banque Mondiale et la Banque africaine de développement portant sur l'évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé du 2 juin 2003.

<sup>25</sup> Voir ECORYS, Etude d'évaluation de la mise en oeuvre des réformes budgétaires et financières, rapport final, juillet 2006- une étude financée par l'Union européenne

toujours adéquate. Selon le rapport PEFA<sup>26</sup>, le niveau des dépenses extrabudgétaires exceptées celles financées par les projets des bailleurs de fonds qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires constitue entre 5% et 10% des dépenses totales en 2006. Un niveau supérieur à 10% est estimé pour la gestion de 2007<sup>27</sup>.

La disponibilité de l'information financière fait également défaut. C'est ainsi que par exemple, les ressources mises à la disposition des unités de services de base sont inconnues.

La formation des personnels est déficiente et l'on constate une difficulté à maintenir les personnels les plus qualifiés.

Le contrôle est par excellence l'outil de prévention de la corruption en raison de son pouvoir dissuasif.

En dehors du contrôle ultime exercé par l'Assemblée Nationale, les corps de contrôle qui interviennent dans la gestion des finances publiques sont nombreux et variés. Au-delà du contrôle interne aux différents ministères<sup>28</sup> on peut citer, l'Inspection générale des finances<sup>29</sup> du Ministère des finances, le Contrôle financier<sup>30</sup> et l'Inspection Générale d'Etat rattachés à la Présidence de la République et la Cour des comptes. Les contrôles internes et externes exercés sur la gestion des finances publiques sont pour l'heure insuffisants ou mal adaptés. Les raisons en ce qui concerne la Cour des comptes et l'IGE ont été déjà analysées. Le contrôle parlementaire est quant à lui quasi inexistant. Depuis 2000 aucune de loi de règlement n'a été votée par le parlement.

La persistance d'une certaine opacité dans la gestion des finances publiques et les déficiences du contrôle expliquent les pratiques déviantes constatées dans la gestion des finances publiques.

Elles concernent d'abord les emprunts que le Président est autorisé à faire mais dont le montant ni l'utilisation ne sont clairement spécifiés et qui échappent au contrôle du parlement. Elles concernent également les procédures d'exécution des dépenses publiques. La traçabilité de certaines dépenses est difficile à établir au niveau du Trésor. Cette situation a conduit à la pratique systématique de la régularisation qui atteste que les procédures ne sont pas respectées.

La gestion des ressources provenant des dettes contractées au nom de l'Etat pour le compte de certaines agences pose problème. En effet, ces ressources sont utilisées sans que les services de l'Etat compétents ne soient informés.

Certains fonds publics échappent à tout contrôle. Il en est ainsi d'abord des fonds politiques du Président de la République. L'absence d'un contrôle sur l'utilisation de ces fonds ne se justifie pas d'autant plus que dans des pays développés comme la France un tel contrôle a été institué. Les déficiences du contrôle concernent également les fonds de l'Assemblée nationale ainsi que ceux de la Cour des comptes. Si un contrôle interne est prévu pour l'Assemblée nationale, il n'a jamais été exercé dans la pratique. Aucun contrôle n'est en revanche prévu en ce qui concerne la gestion de la Cour des comptes.

---

<sup>26</sup> Voir le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques, juillet 2007

<sup>27</sup> Voir le rapport PEFA, p. 16

<sup>28</sup> Le décret n°82-631 du 19 août 1982 dispose en son article 1<sup>er</sup> qu'il est créé au sein de chaque département ministériel une inspection directe placée sous l'autorité directe du Ministre.

<sup>29</sup> Instituée par l'arrêté ministériel 010347/MEF/IGF du 20 novembre 2000, l'IGF est un organe de contrôle interne du Ministère de l'économie et des finances au même titre que les autres organes de contrôle institués au sein des autres départements ministériels à la différence que l'IGF est chargée de coordonner l'action de l'ensemble de ces corps de contrôle. L'IGF ne peut cependant intervenir que sur ordre du Ministre des finances

<sup>30</sup> Voir le décret n°78-085 du 1<sup>er</sup> février 1978 : sa mission est de contrôler la gestion des finances de l'Etat, des collectivités locales et des entreprises du secteur public et parapublic.

D'autres pratiques plus spécifiques de corruption ou de détournements de deniers publics voire de concussion ont été également relevées.

Il est de pratique courante que des recettes collectées ne sont jamais versées au trésor. Les investigations de la Cour des comptes ont montré que des fonds publics servent à financer des campagnes électorales, y compris la corruption de grands électeurs.

Au trésor, devant la lenteur des procédures de paiement et les ruptures de trésorerie souvent invoquées, certains fournisseurs sont obligés de corrompre certains agents pour se faire payer.

Des dépenses non prévues dans le budget sont effectuées ou lorsqu'elles sont prévues un dépassement du montant des crédits prévus ou tout simplement le paiement sans la production des pièces justificatives sont opérés.

### Recommandations

Face à ces dysfonctionnements propices au développement de la corruption, la réforme des finances publiques doit être accélérée, le contrôle sur ces finances renforcé.

En ce qui concerne la réforme des finances, un premier bilan de la mise en œuvre est attendu à la fin du mois de juillet. Toute mesure complémentaire devra par conséquent tenir compte de ces résultats. Trois mesures apparaissent toutefois comme particulièrement urgentes. Il s'agit d'abord de l'établissement d'un cadre juridique bien précis pour les agences. Il s'agit ensuite de l'institution d'un contrôle sur les fonds publics qui y échappent encore. Les corps de contrôle doivent par ailleurs être renforcés tant en termes de prérogatives qu'en termes de ressources humaines et de moyens financiers.

## RÉSUMÉ DES OPTIONS DU PROGRAMME CONTRE LA CORRUPTION – FONCTIONS TRANSVERSALES : GÉRER LES DÉPENSES PUBLIQUES

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles potentiels	Impact potentiel sur la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Mettre en place un cadre judiciaire pour les agences "autonomes"	Agences, CNP, Ministère de la Justice, Ministère des finances, Présidence	Intérêt économique existants, intérêts des hauts dirigeants	Bas	Bas	Moyen
Mettre en place un système de traçabilité des dépenses publiques qui ne sont pas couvertes	Délégation de la gestion publique, Ministère des finances	Intérêts des hauts dirigeants et contrôle, faible capacité d'audit	Élevé	Bas	Long terme
Renforcer les agences de contrôle financier - IGE, Cour de Comptes, formation, ressources matérielles	IGE, Cour des Comptes, autres donateurs (UE, BM)	Intérêts et contrôles du Président	Modéré	Bas	Long terme

## LA TRANSPARENCE DANS LA PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Compte tenu de l'importance des fonds publics qui transitent par les marchés publics, la corruption dans ce secteur est de nature à affecter la qualité des infrastructures par le renchérissement des coûts et de priver l'Etat de ressources qui auraient pu servir à financer d'autres secteurs d'activités.

Pour cette raison, la passation des marchés n'a pas non plus échappé à ce processus de réforme tendant à s'adapter pour mieux faire face aux pratiques déviantes y compris corruptrices. Cette demande de réforme a été exprimée d'abord par le secteur privé, ensuite par les bailleurs de fonds, la Banque mondiale en particulier.

La passation des marchés publics est régie par le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant code des marchés publics. Ce code est en passe d'être abrogé pour être remplacé par un nouveau code. Cela traduit en soi la persistance des pratiques corruptrices que le code avait pour objectif d'endiguer.

Les pratiques les plus répandues portaient sur le recours abusif aux procédures dérogatoires comme dans le cadre du PCRPE. D'exception, le gré à gré était devenu la règle dans la passation des marchés. L'urgence qui pouvait légalement justifier le recours à la procédure a été souvent invoquée par certaines administrations pour des travaux qui pourtant ont été planifiés de longue date.

Les agences à l'égard desquelles l'applicabilité du code des marchés était incertaine ont recouru à des procédures dérogatoires en particulier au gré à gré bien que bénéficiant de fonds publics.

Certains marchés ont été attribués avant même le lancement des appels d'offre. Dans ces cas l'appel d'offre n'a eu pour objectif que de régulariser la situation.

Dans d'autres cas, bien que des fonds publics aient été engagés le marché n'a pas été exécuté.

Le système de la taupe a été une pratique courante dans la passation des marchés publics. Certains soumissionnaires disposent ainsi au sein des commissions d'attribution des marchés de complices qui les informent des soumissions des concurrents.

Des cas de concussion ont été également relevés, certaines administrations réclamant aux soumissionnaires des ramettes de papier ainsi que des sommes d'argent non prévues par le code des marchés publics dont la destination était inconnue.

A cela il convient d'ajouter le fait que certains marchés ont été préfinancés en flagrante violation du code des marchés qui exige l'existence préalable de crédits suffisants.

Les pratiques déviantes dans la passation des marchés s'expliquent d'abord par les défaillances du code lui-même. Il en est ainsi des procédures dérogatoires, l'exemple achevé étant constitué par le PCRPE qui autorisait les marchés de gré à gré de 150 millions de francs CFA.

La persistance des pratiques déviantes tenait également à l'impunité généralisée. Certains agents corrompus de l'Administration avouaient même leur forfait à des soumissionnaires évincés convaincus qu'ils étaient que l'utilisation des voies de recours n'aurait pas été concluante.

Il faut dire que certains soumissionnaires n'avaient pas confiance aux organes de contrôle.

Tirant les leçons de l'application du code de 2002, le nouveau code<sup>31</sup> tout en maintenant les acquis, a innové sur plusieurs points.

Le nouveau code qui vient d'être adopté apporte des innovations juridiques et institutionnelles assez intéressantes.

---

<sup>31</sup> Décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics

Sur le plan juridique, le nouveau code a étendu son champ d'application aux agences dont certaines appliquaient des procédures particulières. La gestion transparente de ces agences sera renforcée et la corruption supposée ou réelle qui y sévit mieux combattue.

Le strict encadrement de la procédure du gré à gré ou de l'entente directe mérite d'être souligné. La procédure exceptionnelle de gré à gré ou d'entente directe est réduite aux seuls cas où un unique candidat peut être pressenti et lorsque le secret ou les mesures de sécurité requises par la protection des intérêts supérieurs de l'Etat l'exigent. Le code vient ainsi mettre un terme au recours abusif aux procédures dérogatoires, sources de toutes les dérives y compris la corruption. Les procédures dérogatoires étaient en passe de devenir la règle dans l'Administration, la justification donnée par certains proches du pouvoir en place étant que le schéma classique de l'appel d'offres pouvait retarder la mise en œuvre du projet de gouvernement du Président<sup>32</sup>.

L'exigence réaffirmée de l'existence de crédits avant le lancement de tout appel d'offres aurait permis également d'éviter les errements constatés dans l'affaire des chantiers THIES où ce sont les entreprises qui avaient préfinancé les chantiers. La création de l'organe de régulation des marchés institué par le nouveau code des marchés devrait contribuer à mieux faire observer l'exigence de l'existence de crédits suivants avant le lancement de tout appel d'offre.

Au plan institutionnel, le nouveau code prévoit la création d'un organe de régulation des marchés dont les fonctions principales sont :

- d'abriter une nouvelle instance juridictionnelle chargée du règlement des différends survenant notamment de la phase de la passation ;
- de proposer les adaptations et réformes nécessaires de la réglementation en fonction des exigences de l'évolution économique ;
- de former les acheteurs publics ainsi que les autres aux techniques des marchés ;
- de centraliser les données statistiques et d'évaluer l'impact de la commande publique sur l'économie nationale ;
- d'assurer le contrôle a posteriori des marchés publics par voie d'audits et d'enquêtes et de suivre l'application des recommandations en résultant.

Il n'est pas superflu d'insister sur l'importance des prérogatives de cet organe compte tenu du fait que son indépendance sera garantie par la représentation de la société civile et du secteur privé.

La transparence dans le système de passation des marchés sera ainsi accrue et les risques de corruption seront réduits.

La fiabilité du système sera également renforcée par le règlement plus rapide des différends en cas de vice ou de non respect des procédures, ce que ne permet pas la voie juridictionnelle dont les solutions interviennent souvent bien après l'attribution voire l'exécution du marché incriminé.

Les recours devant le Comité des Différents de l'organe de régulations des marchés permettront ainsi de prévenir l'attribution frauduleuse des marchés publics. Il faut rappeler ici que la saisine du Comité de

---

<sup>32</sup> Voir TALL (J.- C.), « Les Chantiers de THIES, prétexte à une réflexion sur les marchés publics », Présentation au Forum sur la Gouvernance publique : des chantiers de THIES aux sentiers de la bonne gouvernance, Février 2006

règlement des différends a pour effet de suspendre l'exécution du marché à la seule condition que le recours soit recevable.<sup>33</sup>

Le code n'est pas encore applicable mais il suscite déjà quelques réserves.

La première concerne l'existence de la Direction des marchés rattachée au cabinet du Ministre des finances qui se trouve être l'ordonnateur du budget. Sa pertinence en soi est questionnée car ses missions pouvaient être exercées par l'organe de régulation des marchés. Il s'y ajoute que cet organe ne pourra jamais émettre un avis objectif sur les marchés du ministère des finances du fait de son rattachement au cabinet du Ministre. Dans ce cas, il y aurait naturellement un conflit d'intérêt.

La deuxième concerne la duplication des compétences entre le Conseil de régulation et la Direction des marchés publics. Il résulte en effet des dispositions de l'article 2 du décret n°2007-547 du 25 avril 2007 portant création de la Direction Centrale des Marchés publics que celle-ci en relation avec l'organe de régulation des marchés la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la commande publique sur la réglementation et les procédures applicables. De même, elle doit toujours en relation avec l'organe de régulation des marchés contribuer à la collecte et à l'analyse des données ainsi qu'à l'établissement des statistiques sur les marchés publics.

La troisième critique porte sur les ressources allouées à l'organe de régulation des marchés. En effet, cet organe dispose de ressources de sources variées et il est à craindre qu'à terme le Conseil de régulation des marchés disposera de fonds assez importants qui peuvent aiguïser l'appétit des membres du Conseil.

Compte tenu de ces différentes innovations, un certain optimisme est permis. Cet optimisme est partagé beaucoup d'analystes qui considèrent qu'avec l'entrée en vigueur de ce code le Sénégal se conformera avec les meilleures pratiques mondiales.

Cependant c'est seulement à l'épreuve de la pratique qu'un jugement définitif sur l'efficacité du nouveau code pourra être émis.

### Recommandations

Il est prématuré de formuler des recommandations précises par rapport à un code qui n'est pas encore mis en œuvre. Sa mise en œuvre doit être diligentée dans le strict respect des dispositions du code. Il est toutefois souhaitable que cette réforme soit évaluée dans le court terme compte tenu des réserves qu'il a suscitées.

## RÉSUMÉ DES OPTIONS DU PROGRAMME CONTRE LA CORRUPTION – FONCTION TRANSVERSALE : PASSATION DES MARCHES PUBLICS

Option du programme contre la corruption	Principaux homologues	Obstacles éventuels	Impact potentiel contre la corruption	Succès à court terme	Temps d'impact
Renforcer les audits et la capacité d'enquête de l'ARMP	Donateurs, ARMP, Ministère des Finances	Conflit potentiel avec la direction centrale du Min. des finances, considérations politiques en allouant des marchés	Potentiellement élevé	Modéré	Court à moyen

<sup>33</sup> Article 88 du décret 2007- 545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics

Appuyer la création et les opérations d'agences autonomes de vigilance pour surveiller la passation des marchés publics	Donateurs, société civile, Forum Civil, médias	Conflit potentiel avec l'ARMP, Ministère des finances, intérêts politiques	Potentiellement élevé	Modéré	Moyen terme
---	--	--	-----------------------	--------	-------------

## 7. STRATÉGIE POUR PROGRAMMER UN SOUTIEN CONTRE LA CORRUPTION

### RECOMMANDATION D'UNE STRATÉGIE D'ENSEMBLE FAISANT APPEL A LA GOUVERNANCE ET LA TRANSPARENCE POUR L'USAID : "CONSTRUIRE POUR L'AVENIR"

Notre analyse du large contexte stratégique, politique et institutionnel, des problèmes et des mesures éventuelles de réforme qui pourraient être entreprises pour remédier à la corruption dans des secteurs spécifiques, nous mène à identifier une série de principes dont l'USAID devra tenir compte dans sa stratégie de soutien à la bonne gouvernance et contre la corruption :

- Se concentrer sur les options du programme qui ont clairement trait à un ou plus des problèmes essentiels (identifiés précédemment) et au contexte politique et économique spécifique identifié dans les sections 2 et 3. Le contexte que nous avons identifié est celui où le pouvoir est hautement concentré au niveau national, tout en laissant un espace politique notable pour la participation dans la société. Ceci a produit un contexte qui concentre la corruption au sommet et dans les projets à grande échelle alors que le contrôle sur les dépenses publiques et la passation des marchés est faible. Ce contexte facilite ou maintient des réseaux de corruption qui lient tous les niveaux du système politique et contribuent à conserver une culture de petite corruption de routine qui entrave une utilisation efficace des ressources publiques.
- *Choisir des options qui ont un lien logique avec une autre parce qu'elles offrent la possibilité de traiter des problèmes à différents niveaux ou secteurs interliés.*
- *Donner la préférence à des options qui sont basées sur les « meilleures pratique », c'est à dire, sur des approches qui ont déjà prouvé qu'elles pouvaient produire certains effets positifs dans le contexte sénégalais.*<sup>34</sup> Notre travail sur le terrain à Saint Louis, Fissel et ailleurs a montré qu'un certain nombre de leçons avait été retenu et mis en pratique dans des communautés partout au Sénégal en base à :
  - Une planification et une surveillance largement participatives.
  - Des partenariats pour le développement local qui incluent l'état, la société civile, des services techniques et des partenaires non gouvernementaux de l'extérieur (appelés *cadre de concertation*).
  - L'usage d'accords et contrats officiels entre les partenaires et les agences du gouvernement pour rendre claires les règles et les attentes.
  - Soutien technique aux acteurs du niveau local de la part d'agences comme l'ADC à St Louis, ou les agences de développement régional, ou des conseillers experts du PNUD, etc.

<sup>34</sup> Voir Annexe 5 pour plus de développement sur les "meilleures pratiques."



- *Choisir des options qui se rapportent aux principales préoccupations des donateurs et du GOS comme l'illustrent trois cadres : la Stratégie de croissance économique accélérée, la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (PSRP-2) et le programme de développement local (PNDL).*
- *Choisir des programmes basés sur l'existence d'acteurs, y compris des acteurs externes (étatiques et non étatiques) qui montrent de l'intérêt pour appuyer les réformes.*

Suite à ces recommandations, nous offrons six options de programme que nous allons brièvement décrire. Ces options découlent des quatre problèmes essentiels identifiés dans la Section 4. Chaque option est conçue pour répondre à au moins un problème essentiel. Chacune a pour objectif de répondre à un des aspects de la corruption prévalant dans le Sénégal d'aujourd'hui.

## **Problème essentiel : une opposition inefficace du public contre la corruption**

**Option 1.** Développer un concept culturel et une approche adaptés pour comprendre et résister à la corruption<sup>35</sup>

Les discussions sur la corruption au Sénégal sont souvent basées sur des concepts et des valeurs occidentaux qui ne sont pas forcément partagés par la plupart des Sénégalais. Le fossé dans le langage et les concepts entre les élites urbaines sénégalaises et les citoyens est un obstacle aux efforts pour formuler des stratégies et des programmes contre la corruption conçus pour obtenir un large soutien et une ample participation populaire. Par exemple, un marabout éminent affirme que le fait d'utiliser des langages occidentaux et des concepts abstraits font qu'il est difficile pour les classes populaires de prendre la corruption au sérieux. Par ailleurs, il a fait remarquer que lorsque des dirigeants religieux dénonçaient la corruption étatique en termes de vol et de valeurs religieuses basées sur les enseignements du Coran, les gens étaient plus à même d'écouter, de comprendre et d'agir.

L'USAID/Sénégal devrait explorer la possibilité d'enrôler le soutien des autorités religieuses sénégalaises pour mener des programmes contre la corruption, tout particulièrement ceux qui traitent de la petite corruption.

Il existe un précédent pour la participation de dirigeants religieux éminents au Sénégal dans la campagne contre le sida.

Il n'existe pas de mots en Wolof pour décrire ce que nous appelons la grande corruption, qui signifie utiliser les ressources publiques d'un état moderne pour des bénéfices privés.<sup>36</sup> Il existe cependant de nombreux mots pour décrire des relations de réciprocité. Une culture politique néo-patrimoniaire basée sur le clientélisme et profondément ancrée dans l'histoire explique pourquoi de nombreux Sénégalais sont plus enclins à tolérer la grande corruption dans la mesure où ils sentent que les dirigeants politiques sont généreux au moment de partager les fruits de ce que nous appelons la grande corruption.

Les campagnes d'éducation civique concernant le rôle et le fonctionnement d'un état démocratique moderne et les droits des citoyens qui demandent transparence et responsabilité de la part du

<sup>35</sup> Voir Annexe 3 pour de plus amples discussions sur le rôle de la « culture » et la distorsion de la culture au moment de promouvoir des pratiques corrompues

<sup>36</sup> L'article classique de Peter Eke décrit les différences dans les normes culturelles africaines envers l'état moderne et les institutions autochtones permet d'expliquer pourquoi la rigueur financière est exigée dans la gestion des institutions autochtones alors que le pillage de l'état est considéré comme étant plus acceptable. Voir Peter Eke, "Colonialisme et les deux publics en Afrique : Enoncé théorique," *Etudes comparées dans la société et l'histoire*, Vol. 17, No.1 (janvier 1975), p. 91-113.

gouvernement doivent penser comment expliquer pourquoi les normes néo-patrimoniales ne sont pas valides.

Il est fortement conseillé à ceux qui mettent en place des campagnes contre la corruption pour diminuer certaines formes de petite corruption au moment de fournir des services public d'utiliser des termes et concepts autochtones typiques ancrés dans les traditions culturelles et sociales du Sénégal. Par exemple, *Ger* en Wolof définit ce que nous appelons la petite corruption qui consiste à demander de payer pour des services qui devraient être rendus gratuitement.

Les exemples ci-dessus soulignent le besoin de tenir compte et de comprendre les valeurs et les traditions religieuses, culturelles et sociales du Sénégal pour élaborer des stratégies et des programmes contre la corruption plus efficaces dans le connecte sénégalais.

**Option 2.** Appuyer la demande pour une bonne gouvernance en soutenant la capacité de la société civile à mener des études, analyser des données et diffuser ces données. L'objectif de ces études est de sensibiliser le public aux problèmes des dépenses publiques et de la corruption dans la passation des marchés.

Le principal acteur avec qui l'USAID peut travailler est le Forum Civil qui a actuellement des études en cours sur un certain nombre de domaines financés par d'autres donateurs. Ces études comprennent une analyse majeure de la corruption dans le secteur de l'éducation, une étude pour surveiller les dépenses du gouvernement national et le développement d'une base de données électronique des marchés publics (déjà financée par la Banque mondiale, l'aide canadienne et l'aide néerlandaise). Le Forum Civil travaille étroitement avec une équipe de professeurs d'université à l'IFAN pour mener cette recherche. En outre, il existe d'autres associations de la société civile comme « AID Transparency », qui peuvent mener des études traitant précisément de la corruption dans la région et au Sénégal. Les médias pourraient être associés dans la diffusion de ces études.

### **Problème essentiel : contrôle inadéquat sur les prises de décisions de l'Exécutif**

**Option 3.** Renforcer la capacité de l'administration locale à participer plus efficacement au contrôle des ressources.

La conception d'un programme pour combattre la corruption au niveau local devrait tenir compte des « meilleures pratiques ». <sup>37</sup> Ces pratiques demandent une large participation citoyenne dans l'élaboration et la surveillance des budgets et activités de l'administration locale. La participation citoyenne et les contrôles demandent une formation et une compréhension des réglementations se rapportant aux fonctions et mécanismes de l'administration locale en vue d'assurer la transparence, motiver, mobiliser et inclure tous les divers éléments au sein de la société civile locale et créer des mécanismes (*cadres de concertation*) capables de réunir les différents acteurs institutionnels et communautaires pour qu'ils travaillent ensemble à résoudre les problèmes du développement local.

Elargir la base de la participation citoyenne dans les affaires de l'administration locale signifie qu'une administration locale honnête et efficace ne dépend plus avant tout de la bonne moralité et des compétences du maire ou du président du conseil rural. La participation citoyenne dans toutes les phases du processus budgétaire favorise une plus grande transparence et confiance dans l'administration locale et contribue à prévenir ou à diminuer la petite corruption dans les opérations de l'administration locale et la fourniture de services publics. Une plus grande participation citoyenne dans les processus budgétaire peut de même stimuler et renforcer la participation communautaire dans des activités sectorielles, accroître le

---

<sup>37</sup> Voir Annexe 5

soutien pour un système d'imposition locale et créer un environnement plus à même de garantir l'obtention de services et bien publics équitables.

**Option 4.** Faire accepter les programmes de bonne gouvernance dans les différents secteurs (santé, éducation, NRM) pour qu'ils fassent partie de la participation communautaire dans la gestion et les contrôles financiers.

Cette activités implique construire sur les « meilleures pratiques » pour faire participer les acteurs du niveau local dans la prise de décision communautaire et la surveillance des finances publiques et de la qualité des services publics. Ceci signifie le fait d'inclure des matériels culturels pertinents pour expliquer et adapter les concepts de transparence et corruption ainsi que l'usage de techniques bien établies pour une organisation de la communauté comme ceux développés dans l'approche "cadre de concertation" à St Louis et Fissel. Cette option ne veut pas dire qu'il faut remplacer les composantes existantes de la bonne gouvernance dans les projets sectoriels en place, mais plutôt leur donner plus de sens pour que les communautés deviennent vraiment des acteurs dans des activités de développement et d'investissement au sein de la communauté.

### **Problème essentiel : manque de qualité et de responsabilité au moment de fournir des services publics (Santé, Éducation, Eaux et Forêts)**

**Option 5.** Promouvoir un plus grand sentiment de professionnalisme et fierté pour sa profession dans la fonction publique, les professions libérales et autres profession au service du public afin d'améliorer les standard et combattre la corruption.

Ceci pourra s'obtenir en travaillant avec leurs associations pour évaluer l'impact négatif de la corruption et du manque de transparence dans leur vie professionnelle, leur réputation et la société. Cette approche devrait aboutir à la mise en place de codes de déontologie professionnelle qui vont créer un environnement plus favorable à la fourniture de services publics caractérisés par la qualité et le sens de l'éthique.

### **Problème essentiel : manque de transparence dans les opérations du gouvernement et tout particulièrement dans les finances et la passation des marchés**

**Option 6.** Appuyer certaines agences administratives choisies qui travaillent à diminuer la corruption.

Il existe plusieurs voies possibles pour l'accomplir. Le programme devra choisir au moins une des agences suivantes :

- Appuyer la Commission contre la corruption (CLNCC) dans ses efforts pour diffuser des rapports et éduquer le public à propos de la corruption.
- Créer un observatoire indépendant pour surveiller les contrats publics et publier les résultats.
- Soutenir et surveiller le travail de l'Autorité de régulation des marchés publics (ARMP), une structure tripartite qui comprend le gouvernement, la société civile et le secteur privé pour surveiller *a posteriori* les contrats.
- Initier un dialogue politique pour voir si l'ARMP est devenue opérationnelle dès que possible et avec un maximum d'indépendance de l'état. Un dialogue politique porterait sur trois points clés comprenant les finances publiques, y compris toutes les dépenses publiques dans des

mécanismes de contrôle, un cadre juridique pour les agences et le renforcement des institutions de contrôle financier.

- Appuyer des études sur l'impact de la corruption.
- Former certains agents travaillant dans la responsabilité financière publique, en particulier la Cour des Comptes.

## **STRATÉGIE DE GOUVERNANCE ET TRANSPARENCE RECOMMANDÉE POUR L'USAID**

L'USAID s'est engagée dans un nombre de programmes pour améliorer la gouvernance au Sénégal à travers son document de stratégie et à travers d'autres objectifs sectoriels comme l'éducation, la santé, la gestion des ressources naturelles et la croissance économique. Ces programmes ont consisté notamment en une assistance technique aux agences de contrôle (comme la Cour des Comptes), aux processus d'élaboration de budget par objectifs au niveau du Ministère des finances et de l'économie ainsi que l'appui aux réformes des lois qui gouvernent les entreprises du secteur privé et les partenariats. En outre, l'USAID a favorisé la participation citoyenne et le renforcement de la gouvernance au niveau local grâce à son projet d'appui à la gouvernance locale (DGL-Felo). Elle a inclus les pratiques de bonne gouvernance et la formation dans ses programmes de fourniture de services dans la santé, l'éducation et la gestion des ressources naturelles, en mettant l'accent sur la planification et la participation citoyenne. En fin l'assistance de l'USAID a aussi couvert la promotion du dialogue politique de haut niveau avec le gouvernement sénégalais, seule et conjointement avec d'autres partenaires au développement.

Comment l'USAID doit-elle maintenant prioriser ses contributions pour résoudre le problème de la corruption et diminuer l'impact sur la croissance et la réduction de la pauvreté au Sénégal ?

- Il convient d'abord de tenir compte des intérêts et ressources potentielles de même que les activités d'autres donateurs. Parmi ces intérêts se trouvent ses objectifs et programmes stratégiques sur le point d'être complétés.
- Elle devra ensuite décider si elle préfère assembler une série d'options programmées qui constituent une stratégie, en reliant des problèmes de corruption à différents niveaux ou bien si elle veut se concentrer premièrement sur un niveau (national, régional, local)
- Elle devra tenir compte du contexte unique du Sénégal (politique, juridique-institutionnel et culturel) qui déterminera vraisemblablement les perspectives de succès dans un cadre en voie d'achèvement.

En base à ces critères, une stratégie appelée "Construire pour l'avenir" est recommandée.

Cette approche est basée sur la croyance que dans le contexte actuel il serait très difficile de contrôler notablement ou de diminuer la grande corruption, particulièrement au niveau national. Des petites étapes seraient cependant possibles, lesquelles pourraient paver la voie pour un environnement plus propice. Essayer d'exercer un impact notable sur les principales fonctions transversales de contrôle budgétaire et transparence peut sembler séduisant mais bien que ceci puisse avoir des répercussions sur tous les autres niveaux et secteurs, des résultats à court terme sont improbables.

Les opportunités les plus importantes et réalistes pour diminuer la corruption à court et moyen terme reposent sur l'amélioration des pratiques de la **bonne gouvernance** au niveau de l'administration locale (collectivité locale) en renforçant et en approfondissant la participation et en appliquant largement des aspects de bonne gouvernance des programmes sectoriels existants à travers l'usage des meilleures

pratiques et d'une méthodologie adaptée. Cependant il n'y aura guère de résultats à court et moyen terme pour diminuer les passations de marchés et les dépenses au niveau national qui mènent à la grande corruption, mais qui vont au bout du compte édifier une base pour **demander une meilleure gouvernance à tous les niveaux**, tout en améliorant la gouvernance et en réduisant la pauvreté au niveau où la majorité des Sénégalais la perçoit le plus.

Cependant, construire pour l'avenir implique deux options supplémentaires du programme. Il faut d'abord édifier une **demande pour une bonne gouvernance au niveau national** et parmi les élites largement urbaines qui peuvent influencer l'opinion publique et la volonté politique, en base à des informations solides et des conversations et débats approfondis sur la voie que les Sénégalais souhaiteraient que leur gouvernement prenne. Des options modestes du programme en vue de favoriser le développement d'études et contribuer à leur diffusion n'auront pas d'effet à court terme sur le comportement corrompu des hauts dirigeants et fonctionnaires. Elles pourront cependant amener un débat et une demande à un nouveau niveau. Dans la mesure où les responsables publics, surtout dans les services techniques comme la santé et l'éducation pourraient participer à ces débats, ils pourraient bien commencer un processus de résurgence professionnelle dans ces bureaucraties.

Finalement, investir dans l'avenir devrait aboutir à des efforts pour à faire participer le gouvernement à travers un soutien envers ses propres efforts de réforme. A cet égard, un **programme de soutien envers l'ARMP** pourrait être une activité qui porte ses fruits. Elle servira au moins à tester la volonté du gouvernement à pratiquer des processus de passation des marchés plus nets et pourrait contribuer à donner une raison lorsque la volonté politique existe pour veiller à ce que les réglementations sur la passation des marchés soient suivies de façon juste et compétente.

## ANNEXE 1. LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

### **Institutions sénégalaises du gouvernement national \***

Aidara, Adama. Secrétaire général, Ministère de l'Education  
Ba, Oumar El Foutiou, DMP  
Collin, François, Inspecteur Général d'État (IGE)  
Diagne, Mohamed El Moustapha, Inspecteur Général d'État  
Diop, Mamadou, IGE et Commission de Lutte Contre la non-Transparence, la Corruption et la Concussion  
Diop, Mamadou. Journaliste et Membre de la CNLCC  
Dioume, Mountaga Tall, CENTIF  
Guèye, Khalifa. Chef de service, Direction des Collectivités Locales, Ministère de la décentralisation et de l'administration locale  
Mangara, Birima, IGE  
Ndaw, Boubacar, Programme National de Bonne Gouvernance  
Ndiaye, Ousmane. Inspecteur Général d'État  
Ndoye, Ibrahima, Secrétaire permanent de la CNLCC  
Ngom, Nafi Keita. Inspecteur Général d'État. Président de l'Assemblée d'IGE  
Sakho, Aminata, Spécialiste de l'organisation, Délégation du Management Public  
Sylla, Abdoulaye, IGE  
Thiam, Sohibu, Ministère de l'Economie et des Finances, spécialiste des finances publiques au Projet de coordination des réformes budgétaires et financières  
Wade, Ibrahima, Secrétaire général, Commission de la Stratégie de croissance accélérée (SCA)

\*Certains parmi les fonctionnaires et juges interviewés ont préféré garder l'anonymat.

### **Partis politiques, institutions et associations de niveau national**

Fall, Papa Nalla, Rapporteur général, Conseil de la République Pour les Affaires Economiques et Sociales  
Lo, Alé, Président, Union des Associations des Elus Locaux (UAEL), Président de l'Association des présidents des Conseils ruraux (APCR), député du PDS à l'Assemblée nationale  
Thiam, Alioune, Cellule d'appui à UAEL  
Thiam, Serigne Mbaye, Porte-parole, Parti Socialiste (PS), Député à l'Assemblée nationale et comptable  
Thiam, Iba der, Vice-président, Assemblée nationale (PDS)

### **Institutions sénégalaises du gouvernement local et du niveau de base de la société civile**

Gorée  
Guèye, Assane, ASC, Gorée  
Gueye, Hasan. Enseignant d'école primaire,  
Hazoumé, Clarissa, Trésorier du Comité de la Santé, Présidente des Filles du Sacré Cœur de Marie (Société religieuse) Gorée.  
Ngom, Charlotte, Présidente de l'APE de Gorée  
Sène, Matthieu, Syndicat d'initiative, Gorée

### **Yeumbeul Sud(Pikine)**

Gadio, Cheikh Tidjiane, Conseiller municipal, Yeumbeul Sud (Pikine), Président pour le Rassemblement des Organisations Communautaires de base de Yeumbeul Sud (ROCBYS) et 15 membres et représentants de divers comités.

### **Grand Yoff (Dakar)**

Dramé, Mohamadou Lamine, Conseiller Municipal, Grand Yoff et Président du Comité de développement local (CDL) du Grand Yoff et 15 membres de plusieurs comités CDL

### **Fatick**

Diouf, Sagur, Président, Fissel Communauté Rurale  
Diouf, Fara, Conseillers ruraux (Fissel) et membres de la commission de planification  
Séne, Khady, Conseiller rural (Fissel) et membre de la Commission de Santé  
Faye, Bacalar, Secrétaire de la Communauté, (Fissel)

### **Saint-Louis**

Boun, Daouda Soumara, Coordonnateur du programme, ADC (St Louis)  
Boye, Mamadou, Comité de surveillance Locale, Comité de la Communauté Rurale de Gandon (Saint Louis)  
Dia, Amat Secrétaire général du Conseil régional de Saint-Louis  
Dia, Mamadou, Responsable du Programme, Agenda 21, ADC (Saint-Louis)  
Secrétaire permanent pour le Conseil de développement régional (St Louis)  
Guèye, Fatou Bintou, Projet Aire du patrimoine Agence régionale de développement(ARD) Saint-Louis  
Kane, Mahmoud Elimane, Chef de service de l'environnement et du développement local de l'ARD (St Louis).  
Niang, Demba. Ex-Directeur de l'Agence de développement municipal (ADC)  
Sall, Amadou Moctar, Responsable du Programme, Agence régionale de développement (Saint-Louis)

-----  
Sarr, Aliou. Président de la Communauté Rurale de Mpal, (St Louis)  
Seck, Moussa. Président du de Mpal

### **Universitaires et consultants sénégalais**

Diop, Momar Coumba, Sociologue et chercheur, Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN)  
Fall, Samba, ancien enseignant, spécialiste des programmes scolaires, à présent consultant pour la publication de livres scolaires du secondaire  
Faye, François, Agronome et spécialiste du Management des ressources naturelles  
Faye, Jacques. Sociologue rural et conseiller auprès du Conseil National de Concertation Rurale(CNCR)  
Faye, Magatte. UNESCO/ BRENDA. Ancienne enseignante et inspecteur au Ministère de l'Education  
Guèye, Babacar, Professeur de sciences sociales, Université Cheikh Anta Diopy  
Kanté, Babacar, professeur de droit à l'Université Gaston Berger  
Mbacké, Khadim, Islamologue, IFAN  
Ndiaye, Sambou. Enseignant chercheur (Sociologie) Université Gaston Berger (Saint-Louis).  
Sarr, Fatou Sow, chercheur, IFAN, sexe et éducation  
Sidy Sissokho, spécialiste de la société civile, Thioub, Ibrahima. Professeur titulaire de chaire, Département d'Histoire, Université Cheikh Anta Diop

### **Société civile sénégalaise**

Dial, Lamine, Directeur des Programmes pour le Forum Civil. Ingénieur expert dans les Télécommunications  
Diop, Assane, CNTS, Syndicat des employés de l'administration locale  
Diop, Cherif, Présentateur religieux et spécialiste de l'Islam, TOSTAN  
Diop, Mamadou Castro, Secrétaire général d'UDEN et Secrétaire général adjoint de l'UNSAS  
Fall, Dié Maty, Journaliste

Guero, Mody, Secrétaire Général, CNTS  
Bordj, Mouhammadou. Coordinateur général du Forum Civil (Section de Transparency International)  
Mbow, Penda, fondateur du Mouvement Citoyen  
Ndiaye, Abiatou, Présidente de la Fédération des Associations Féminines au Sénégal et ancienne inspectrice de l'Education  
Ndiaye, Ndéné, Avocat à la Cour  
Ndiaye, Théodore, Présence Chrétienne  
Niang, Pape Alé .Journaliste, Sud Quotiden.  
Niasse, Lamine Sidy, Directeur du quotidien Wal Fajdri, radio et télévision et Islamiste  
Sarr, Monsignor Théodore Adrien, Archevêque de Dakar  
Seck, Birahim, Forum Civil  
Seck, Mamadou, Directeur exécutif du Forum Civil,  
Sy, Junior, Abdoul Aziz, Dirigeant religieux, Tivaouane  
Sy, Habib J. Directeur exécutif d'Aide Transparence  
Turpin, Fatou Ndiaye, Coordonnateur de Réseau Siggil Jigeen (RSJ)

### **Secteur privé sénégalais**

Baye, Ibrahima Diagne. Président de la Commission de la Bonne Gouvernance du CNP et Directeur général des Innovations  
Cissé, Patricia. Directrice général d'AFIBA. Conseillers pour les investissements et le business en Afrique.  
Diagne, Bedi. Membre du Conseil national du Patronat (CNP)  
Dieng, Baidy, Auditeur, Ernest & Young  
Dieng, Mamadou, Union Nationale des Commerçants & Industriels du Sénégal (UNACOIS)  
Diop, Youssoupha, Directeur exécutif adjoint, Conseil National des Employeurs du Sénégal  
Diouf, Aida, membre de l'UNACOIS  
Fall, Papa Nalla. CNP  
Guèye, Cheikh Tidjiane, UNACOIS  
Ndao, Papa Alboury. Partenaire des Cabinets(RMA) MA Sénégal  
Ndiaye, Ousemane Sy, Secrétaire Exécutif, UNACOIS  
Ndongo, Serigne Dia- Secrétaire-Général UNACOIS  
Sakho, Mamadou, Président, UNACOIS  
Sow, Adja Djeynaba, Présidente des Femmes de l'UNACOIS

### **ONG Sénégalaises de développement**

Cissé, Moundiaye, ENDA-3D  
Diallo, Sonia, ARED –spécialiste en éducation non formelle et alphabétisation  
Diouf, Silmang, ENDA-3D,  
Engelberger, Gary, ACI, spécialiste des campagnes éducationnelles contre le sida  
Guèye, Bara, Directeur, Innovation, Education et Développement (IED)  
Ndione, Emmanuel, Directeur d'ENDA-GRAF

### **Autorités du gouvernement américain, contractuels et consultants.**

#### Ambassade américaine de Dakar et Ministère des affaires étrangères des Etats-Unis

Bain, Wallace R. Conseiller économique, ambassade américaine à Dakar.  
Dees, Learned. Responsable des Affaires de l'Afrique de l'Ouest, Ministère des affaires étrangères des Etats-Unis  
Jacobs, Janice L. Ambassadeur des Etats-Unis au Sénégal  
Jackson, Robert. Chef de Mission, adjoint, Ambassade des Etats-Unis, Dakar



Sarr, El Hadj, conseiller, Affaires politiques, Ambassade des Etats-Unis  
Towers, Karen, Spécialiste du développement des pays pour le Mali, Niger, Burkina Faso

#### USAID/Sénégal et contractuels

Ba, Abdou Wahab. Spécialiste de la gouvernance, USAID/Sénégal  
Cobb, Mary. Chef du Secteur de la Santé, USAID/Sénégal  
Diallo, Abdrahmane, Responsable des programmes, USAID/Sénégal  
Diop, Matara. Spécialiste du secteur de la santé, USAID/Sénégal.  
Lane, Kathryn. Spécialiste de la gouvernance, USAID/Sénégal  
Mbengue, Abdoulaye. USAID, Spécialiste du commerce et des investissements, USAID/Sénégal  
Sané, Ousemane. Economiste, Equipe de la croissance économique, USAID/Sénégal  
Sow, Pape Momar, Team Leader du Secteur de l'Éducation, USAID/Sénégal  
Brown, Regina. Chef du parti y IRG Secteur de croissance Économique du secteur privé  
Denakpo, Lorraine. AED. Chef de parti pour les projets d'éducation USAID PAEM  
Diop, François Pathé. Associés ABT (Secteur de la santé)  
Heerman, John. IRG, Chef du Parti Wula Nafa du projet de gestion des ressources naturelles  
Ndour, Mame Cor. Associés ABT (Secteur de la santé)  
Trenchant, Peter, Chef du secteur des ressources naturelles, USAID/Sénégal  
Ribot, Jesse. Institut des ressources mondiales, Washington, D.C.

#### **Donateurs étrangers**

##### **Coopération non gouvernementale décentralisée**

Dupey, Nicolas, Coordonnateur du Partenariat Nord Pas de Calais

##### **Canada**

Cissé, Medoune Diama. Spécialiste de la gouvernance locale et des Finances publiques  
Diop, Dauda. Conseiller du développement  
Montabes, José. M., Directeur adjoint et Premier Secrétaire à la coopération

##### **France**

Berthomeau, Stéphanie, Secteur institutionnel de la coopération

##### **Union européenne**

Diallo, Seynabou. Responsable des programmes, Section économique.  
Schadek, Hans-Peter. Chef des opérations au Sénégal.  
Ba, Moussa, Coordinateur du Programme d'appui au programme national de bonne gouvernance (UGP/ANE)

##### **Allemagne (GTZ)**

Guèye, Awa, Directeur des projets à Kaolack et Fatick. (en l'absence de Regina Ecker)

##### **Banque mondiale**

Diaité, Bourama. Spécialiste de la passation de marchés  
Ndione, Mamadou. Economiste.  
Ndiaye, Mademba. Spécialiste des Communications  
Seye, Serigne Mbaye. Spécialiste des Communications  
Thiam, Moctar, à la tête de l'équipe sur le terrain

**PNUD**

Fall, Boubacar, Responsable des programmes, adjoint au Résident représentant responsable pour FENU.

Diallo, Mouhamadou. Directeur régional du programme de réduction de la pauvreté (PAREP) St. Louis, UNDP

**UNESCO**

Faye, Magatte, UNESCO, Service d'alphabétisation et éducation primaire

## ANNEXE 2. LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

- Agence d'information des Etats-Unis, « La Corruption, obstacle au développement, » *Revue électronique de l'agence d'information des Etats-Unis*, n°5, Novembre, 1998.
- Ba, El Hadji Dialogué, *Le quota est mort, vive le quota ! Ou les vicissitudes de la réglementation de l'exploitation du charbon de bois au Sénégal*. Dakar : CODESRIA, 2006.
- Banque Mondiale/Banque de l'Afrique de Développement, *Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé au Sénégal*. 2003
- Blundo, George et Olivier de Sardan, *La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest : Approche Socio-anthropologique comparative : Benin, Niger et Sénégal. Rapport final*. Brussels and Geneva : Commission des
- Communautés européennes et la Direction du Développement et de la Coopération Suisse, Octobre, 2001.
- Blundo, Georges and Olivier De Sardan, “La corruption quotidienne en Afrique de l'Ouest,” *Politique africaine*, n° 83, Octobre 2001, pp.8-37.
- Cabinet ORGATECH, *Enquête sur les Manifestations de la Corruption au Sénégal : Enquête aux Prés des Entreprises*. Dakar : Forum Civil, 2001.
- Commission Nationale de Lutte Contre La Non Transparence, la Corruption et la Concussion, *Rapport d'activités*, 2006
- Dièye, Abdoulaye, “Aménagement du pouvoir d'Etat et bonne gouvernance au Sénégal,” in Forum Civil, *Bonne Gouvernance et Refondation d'Etat*, pp. 80-87.
- Diop, Mamadou, Cheikh Awa Balla Fall, Michel Seck, and Don Bowen, *Analyse Institutionnel du Secteur Forestier- Rapport Provisoire*, juin 2002.
- Diouf, Papa Babacar, *Capitalisation des expériences des projets d'appui en développement local et décentralisation en Afrique de l'Ouest : Le cas du Sénégal*. New York : Fonds d'Équipement des Nations Unies, juin 2006.
- ECORYS, *Rapport d'évaluation de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières*, juillet 2006
- Ekeh, Peter, “Colonialism and the Two Publics in Africa: A Theoretical Statement,” *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 17, No. 1 (January 1975), pp. 91-113.
- Fall, Abdou-Salam (Ed.), *Gouvernance et corruption dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement au Sénégal, Rapport final*, Dakar: Forum Civil, October, 2006.
- Fall, Abdou Salam and Babacar Gueye (eds.). *Gouvernance et Corruption dans le Systeme de Santé au Sénégal : Rapport Final*. Dakar : Forum Civil, and Centre de Recherches Pour le Développement International (CRDI), May 2005.
- Forum Civil. “Bonne Gouvernance et Refondation de l'Etat,” *Les Cahiers du Forum*, Septembre, 2006.
- Forum Civil, “Rapport du Forum national Sur La Gouvernance et le Système de Santé au Sénégal.” Dakar : Forum Civil, mars, 2006.
- Gellar, Sheldon, *The Political Climate and Will in Senegal for Political and Economic Reform*. Dakar: USAID/Senegal, August 1997.

- Gellar, Sheldon, «Pluralisme ou Jacobinisme : Quelle démocratie pour le Sénégal,» in Momar Coumba Diop(Ed.) *Le Sénégal Contemporain*. Paris : Karthala, 2002.
- Gellar, Sheldon, Robert Charlick, and Ibrahima Thioub, *Senegal Democracy and Governance Assessment, Final Draft*. Washington, D.C. : MSI, April 2004.
- Gueye, Bara Gueye.”Participatory Evaluation and Budgetary Processes, Issues, “ Unpublished paper no. 135. London: International Institute for Environment and Development, March 2005.
- Guèye Boubacar, and Abdou-Salam Fall, (Eds.) *Gouvernance et corruption dans le secteur de la santé au Sénégal, Rapport final*, Dakar : Forum Civil, May, 2005.
- Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Johnston, Michael and Sahr J. Kpundeh. *Building a Clean Machine: Anticorruption Coalitions and Sustainable Reform*. Washington, D.C.: The World Bank, World Bank Institute, December 2004.
- Larson, Anne M. and Jesse Ribot. “The Poverty of Forestry Policy: Double Standards on an Uneven Playing Field,” *Sustainability Science*, 2, 2, 2007.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kray, and Massimo Mastruzzi, “Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2006”. Washington, D.C.: The World Bank, World Bank Institute, 2006.
- Management Systems International, *Corruption Assessment Handbook-Final Report*. Washington, D.C. USAID, May 8, 2006.
- Mbodj, Mouhammadou and Mame Adama Guèye, *La Corruption en Afrique: Manifestations et Impact*. Dakar: Forum Civil, 2003.
- Ndiaye, Charles, *Le phénomène de l'enrichissement illicite au Sénégal : Etude sociologique et juridique*, Dakar : Enam, 1982.
- Ndiaye, Malick, *L’Ethique Ceddo et la Société d’Accapement ou les conduites culturelles des Sénégalais d’aujourd’hui*. Dakar : Presses Universitaires de Dakar, 1996.
- Ndoye, M , « Traitement judiciaire de la corruption»,. Mémoire de maîtrise de droit, option judiciaire, Dakar, Université Cheikh Anta Diop, 2000.
- République du Sénégal, Code Forestier: loi 98/03 du 08 janvier 1998. Dakar ; ministère de l’Environnement et la Protections de la Nature, Direction des Eaux, Forêts, Chasses et de la Conservation des Sols, 1998.
- République du Sénégal, Cour des Comptes, *Le Rapport Public, 1999 et 2000*. Dakar : December 2001.
- République du Sénégal, *La Constitution du 7 Janvier 2001*. Dakar, 2001.
- République du Sénégal, Présidence de la République, Délégation au Management Public, Programme National de Bonne Gouvernance : *Note Sur l’Etat d’Avancement de la Stratégie du Governance en Matière de Bonne Gouvernance*. Dakar : April 2003.
- République du Sénégal, Présidence de la République, Délégation au Management Public, *Approfondissement de la Réforme du système Judiciaire*. Dakar : October 2001.
- République du Sénégal, Programme Intégré de Réforme du Secteur Public, *Diagnostic de l’Assemblée Nationale et Plan d’Action. Rapport Final*. Dakar : October 2001.
- République du Sénégal, *Programme National de Développement Local*. Dakar: Primature , September 2006.

République du Sénégal, *Projet de loi Portant Création d'une commission nationale de lutte contre le non transparence, la corruption et la concussion*. Dakar : November 2003.

République du Sénégal, *Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal, version préliminaire*, Juillet 2007

Ribot, Jesse C., *Democratic Decentralization of Natural Resources : Institutionalizing Popular Participation*. Washington, D.C. : World Resources Institute, 2002.

Ribot, Jesse C. and Anne M. Larson (Eds.), *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*. New York : Routledge, 2005.

Sall, Alioune, "Justice et bonne gouvernance" in *Forum Civil, Bonne Gouvernance et Refondation d'Etat*.(Dakar :2006), pp. 106-110.

Sall, Babaly et al., *Afrobarometer Enquête Nationale- Gouvernance Politique, Citoyenneté et Gouvernance Economique au Sénégal-Le Point de vue des Citoyens*. Senegal. St Louis : Senafro, September/October, 2005

Samb, A., « La corruption des fonctionnaires au Sénégal, » Mémoire de maîtrise de droit, Dakar, Université, 1990

Seck, Michel, *Rapport Final: Restitution de l'Etude Portant Sur l'analyse institutionnelle du Secteur forestier et facilitation pour l'élaboration du Plan d'Action mobilisateur du Service Forestier*. Dakar: Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement. Direction des Eaux et Forêts, Mars, 2007.

Senafro/Afrobarometer. Synthèse des Principaux Résultats-Enquête nationale Senegal (Septembre/Octobre 2005), Dakar: Senafro/Afrobarometer, May 2005.

Spector, Bertram, *Fighting Corruption in Developing Countries: Strategies and Analysis*. Bloomfield, CT.: Kumarian Press, 2005.

Sy, Jacques, *Crise de l'audiovisuel au Sénégal*. Dakar: Aide Transparence, 2003.

Sy, Jacques (Ed.) *Sénégal- Finances publiques, Décentralisation et transparence*, Dakar :Aide Transparence, 2005

Tall, Mamadou Jean-Charles, « Les chantiers de Thiès ; prétextes à une réflexion sur les marchés publics, » in *Forum Civil, Bonne Gouvernance et Refondation d'Etat*, pp. 52-66.

Thiouh, Ibrahima, « Les Mouvements de la Société Civile globale : Dynamiques des campagnes internationales et mise en œuvre locale : La Lutte contre la Corruption (Senegal). Unpublished paper, 2007.

United Nations Development Program, *Capitalisation des Experiences des Projets d'Appui en Développement local et Decentralisation en Afrique de l'Ouest : Le Cas du Senegal*. New York : Fonds d'Equipement des Nations Unies, June 2006.

Vachon, Bernard and Pierre Vaillancourt, *Projet d'Appui aux Elus Locaux (PAEL) Evaluation mi-parcours.* Dakar: Agence Canadien de développement international, Direction Générale de l'Afrique et du Moyen Orient, Programme Sénégal. July, 2005.

World Bank, "Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption," Washington, D.C. The World Bank, March 14, 2007.

### **ANNEXE 3. LA CULTURE SERAIT-ELLE UN DES RESSORTS DE LA MAUVAISE GOUVERNANCE ET DE LA CORRUPTION ?<sup>38</sup>**

Les pays pauvres continuent d'être stigmatisés comme terreau de la corruption. Cette perception a tendance à grossir les vulnérabilités entraînées par la précarité des conditions de vie et à présenter les traits culturels comme étant porteuses de fortes perméabilités aux dérives de mauvaise gouvernance. Une telle lecture doit être corrigée en particulier lorsque l'on élabore une stratégie visant à accompagner l'effort d'asseoir une bonne gouvernance et de résorber les pratiques corruptives.

Intrinsèquement, il n'y a pas de culture plus portée à la corruption que d'autres. La mauvaise gouvernance n'est pas non plus programmée comme allant de soi dans les sociétés du Sud et partie intégrante de leur identité. Les goulots d'étranglement que les sociétés du Sud ont connu ont perturbé les modes de régulation propre de ces sociétés. Il s'en suit un réajustement au modèle séculaire de démocratie à l'occidentale présentée comme l'unique repère. Pour se couler à la matrice du monde, les sociétés du Sud sont en mouvement vers une transition démocratique. Les institutions et les mécanismes qui portent cette perspective se construisent dans la durée. Mais les impératifs à courts termes suscitent dérégulations et perversion des valeurs. En s'ajustant, les acteurs peuvent être amenés à utiliser des raccourcis et à s'adonner à des pratiques simplistes. Il faudrait donc examiner la corruption comme l'une des conséquences de l'inadaptation et de l'inefficacité des institutions de gouvernance et de régulation. Les pratiques corruptives se mêlent des pratiques sociales en s'y incrustant pour faire corps avec et revendiquer une identité locale voire culturelle.

Au Sénégal, de nombreuses sociétés sont organisées selon un modèle hiérarchique qui ne laisse que peu de place à la communication intergénérationnelle. Aux rapports intenses au sein des groupes de pairs, s'oppose la distance sociale entre génération et de genre. La médiation sociale devient dès lors un recours courant dans la vie sociale. Elle ne porte pas les germes de manipulation et d'abus. Lorsque des acteurs tentent d'en corrompre d'autres, ils peuvent détourner cet élan à éviter de faire perdre la face par le recours à la médiation. La médiation sociale est certes plus présente dans une société que dans une autre. Elle n'est pas pour autant faite pour favoriser la corruption. Le corrupteur a cependant tendance à en abuser en créant ce qu'on appelle, en théorie des réseaux, le trou structural, consistant à traiter séparément avec deux acteurs en veillant à ce que ces derniers ne soient pas en lien direct. De cette façon, il contrôle une zone grise qui lui confère le pouvoir d'agir et de manipulation.

Dans le cadre des services publics et quelques fois des services privés, les acteurs ne sont pas à l'aise avec le caractère anonyme des institutions qui est un des traits du modèle séculaire tendant tenir à équidistance les usagers. Ils cherchent à lever cet anonymat en identifiant un médiateur au sein du service public afin de faciliter l'accès et la qualité des prestations attendues. Le médiateur est recruté au sein des groupes de pairs. En effet, lorsqu'on se présente dans une structure offrant des services, c'est parmi les personnes dont on soupçonne une similarité de condition qu'on espère le plus d'écoute et de soutien. La hiérarchie se reproduit même pour le choix du médiateur. Le lien avec le médiateur est du domaine de l'implicite, la facilitation souhaitée est « hors service », en dehors des règles pour tous. C'est donc en soi une faveur qui, lorsqu'elle est rétribuée, entre dans la nomenclature des pratiques corruptives.

Le fait que l'acteur s'adapte et finit par banaliser des petites pratiques corruptives est devenu constant au point qu'il convient d'intervenir en amont sur le caractère anonyme des services publics. Il faut donc bâtir des institutions publiques organisées à s'adapter aux dynamiques des liens interpersonnels forts, considérant que le service à l'origine de l'échange demeure une opportunité d'activer des liens dans la

---

<sup>38</sup> This section was written by Senegalese sociologist Abdou Salam Fall.

perspective de faire de la cohésion sociale la finalité des interactions professionnelles. Les services publics et privés offerts doivent privilégier les aspects relationnels et la communication sociale comme conditions critiques de l'accès et de la qualité des prestations de services.

Ce n'est donc pas la médiation sociale qui est en cause mais bien l'usage qui peut en être fait. La médiation ainsi que la négociation qui lui est inhérente demeurent un recours à la rigidité du système de services aux usagers pour lesquels les liens comptent tout autant que le besoin à satisfaire, sinon même davantage.

Il en est de même des réciprocités sociales qui, on le sait, sont fortes au Sénégal. Le corrupteur en abuse en s'y référant pour inciter à des transactions. Une multitude de termes locaux est consacrée aux échanges. *Loxo caxoor day weeselloo* (les gens d'un même réseau se doivent réciprocités), *niyu murid* (le salut mouride, suggérant le don perpétuel du disciple à son marabout), *ku ëmb sa sanqal, ëmb sa sutura* (celui qui a sa réserve de mil transformé, se sécurise), « *kuy xalam di ca jaayu* » (il va de soi que jouer au xalam (instrument de musique), c'est aussi s'enorgueillir de son instrument de travail), « *Ku am kuddu du lakk* » (celui qui dispose d'une cuillère, ne doit pas se brûler les doigts), « *le njëgu guro* » (le prix de la cola).

Les termes sont suggestifs de l'intensité relationnelle, du procédé à privilégier, des types d'acteurs en négociation. Cette sémiologie populaire dense n'a rien de propre à la corruption. Les acteurs les mettent à contribution lors des pratiques corruptives, surfant sur des registres sociaux différents. On déplace le contexte, le terme indiquant la transaction garde son effet suggestif du caractère implicite de la relation instiguée. Ce n'est pas non plus les réciprocités sociales qui contiendraient des germes de corruption. C'est bien le corrupteur et ses complices qui déplacent le sens du registre social pour donner de la légitimité sociale à leur pratique déviante. En définissant la corruption comme une déviance rétribuée, nous intégrons ses différentes manipulations et changements de registres sociaux comme des modalités de conférer à la petite corruption son caractère allant de soi.

Il ne faut pas perdre de vue que le corrupteur ainsi que le corrompu ne fondent pas seulement leur dessein au cœur des dysfonctionnements organisationnels, mais en plus, ils créent savamment des dérégulations au sein des institutions ou dans les échanges sociaux pour rendre opérationnels les réseaux de corruption.

Les réseaux de corruption que nous avons identifiés dans des secteurs comme la santé, l'environnement et les ressources naturelles ne sont pas sociocentriques. Ils sont plutôt égocentriques, c'est-à-dire qu'il y a, le plus souvent, un personnage central ou un groupe homogène d'acteurs qui contrôle la plupart des ressources issues de la corruption tout en faisant profiter à d'autres, dans la filière, des gains partiels. Les principaux perdants du dispositif de la corruption sont tout aussi homogènes, du moins ils sont généralement au bas de l'échelle de contrôle des ressources et des instruments de pouvoir.

De telles observations montrent que les enjeux de pouvoir sont les principaux ressorts de la corruption et qu'ils traversent toutes les sociétés, selon des modalités certes variables mais sommes toutes permanentes. Selon le niveau satisfaisant de contrôle citoyen, reflet des conquêtes démocratiques, les formes ostentatoires de la corruption disparaissent, la petite corruption devient rare ou confinée tandis qu'inversement la corruption est plus subtile et moins lisibles. La grande corruption persiste dans les pays de démocratie avancée, de culture écrite et formelle.

Au Sénégal, comme dans les pays du Sud en général, ce sont les valeurs d'intégrité qui s'érodent à mesure que s'impose le paradigme de la primauté du profit sur le lien social. Les sociétés recouvrent davantage de cohésion sociale lorsque les biens communs sont régulés par les communautés concernées et de façon inclusive. La corruption traduirait donc un certain rapport d'extériorité des acteurs complices

avec les institutions chargées de régulation et supposées gérer l'intérêt général. L'appropriation des systèmes de régulation par les acteurs constitue dès lors un des leviers de marqueur d'intégrité.

Prenons une autre perception présentant le Sénégal comme étant un pays où les confréries religieuses apparaissent comme des ascenseurs sociaux. Il est effectivement constant que les réseaux fondés sur l'appartenance à des confréries religieuses agissent comme support de protection sociale. Des recherches ont prouvé que ces réseaux offrent le plus d'opportunité d'insertion urbaine des migrants. Mais l'accès à l'habitat est davantage facilité par les réseaux bâtis sur le lien politique. De manière générale, les réseaux de groupe de pairs demeurent plus efficaces pour l'insertion professionnelle au sein des acteurs issus des couches sociales moyennes. Les réseaux organisés selon différents types de liens étendent leur ancrage dans les sociétés. Dans les différents cas, le contrôle de capital relationnel devient discriminant. La sélectivité des réseaux sociaux traduit plus d'opportunité pour ceux qui bénéficient de l'aile protectrice d'un détenteur de ressources et de pouvoir. L'entregent des uns est source de logique de patronage en faveur d'autres. Mais l'acteur a une appartenance plurielle à divers groupes sociaux, il peut agir sur cette souplesse relationnelle pour s'affranchir de la tutelle lorsqu'il a conscience d'asseoir des stratégies gagnantes par d'autres liens moins coercitifs. Cet élan à s'attirer les faveurs de personnages centraux serait un terreau au clientélisme.

Il est loisible de relever la subordination que ce type de relations induit. On peut en retenir que lorsque l'accès inéquitable aux ressources et lieux de pouvoir devient la règle, les acteurs sociaux développent des stratégies individuelles de mobilisation de l'assistance voire la protection par des individualités ou groupes de lobbies. La subordination crée de la dépendance. Les protecteurs excellent dans le camouflage des déviances de leurs protégés. La stratégie de la courte échelle a tendance à se généraliser. Elle fonde l'impunité. Certains chefs religieux, des responsables politiques, de nombreux leaders sont actifs dans ce domaine et n'hésitent pas à recourir à leur influence pour éviter une sanction, différer une décision, soustraire leurs protégés de l'observance de règles pour tous.

Le corrupteur ainsi que son complice sont habiles dans la manière dont ils manipulent les zones d'incertitudes et les flous/obscurs. Les cultures sénégalaises se seraient pareillement fait décerner le prix de gestion des ambiguïtés. Le maslaa (tolérance) refléterait-elle un manque de culture de la transparence ? Les non dits, cette forme de culture de l'implicite favoriserait-elle la corruption et la non transparence ? Ainsi que l'explique Solange Cormier<sup>39</sup>, la « tolérance à l'ambiguïté » (assimilable au maslaa) reste une marque de culture démocratique dans le sens qu'elle réserve de l'espace à la subtilité dans les relations interpersonnelles avec laquelle les différences sont internalisées comme marque de richesse dans les relations interculturelles. En contre point, relevons que le corrupteur a tendance à expliquer sa pratique déviante comme un comportement dérivé de la non acceptation des modes de gouvernance. Dans ce cadre, nous pouvons considérer que les ambiguïtés et les non dits peuvent faire le lit de la non transparence. Un seul exemple suffirait, celui du flou entretenu par la faible lisibilité des responsabilités, la délimitation des attributions et leurs conséquences sur l'imputabilité des résultats au sein de nombreux services publics.

Les phénomènes culturels ne sont pas homogènes. Au sein de certains groupes sociaux, la socialisation reste hérétique. Certaines transgressions sont admises pour les castes inférieures. Ces groupes sociaux se donnent des règles qui les exemptent de certaines règles éthiques généralement admises au sein des sociétés dans lesquelles ils évoluent. Cette socialisation différentielle est de mise. Les contre valeurs reconnues à certains groupes sociaux s'étendent au-delà de leur cercle propre.

La culture n'est pas un substrat statique. C'est un construit social et un processus évolutif. Les valeurs identitaires sont réinterprétées d'un groupe à l'autre, d'une génération à l'autre. Les évolutions sont le fait

---

<sup>39</sup> CORMIER S., 1995, La communication et la gestion, Presses de l'Université du Québec, 255 p.



d'acteurs sociaux qui, par leurs pratiques ou leurs visions et symboles, donnent une lecture renouvelée des stratégies gagnantes d'une période déterminée. C'est le cas des représentations actuelles chez les jeunes générations des modèles de réussite sociale. Les figures de réussite sont davantage les faiseurs de miracles, ceux qui partent de situation défavorables et qui finissent assez spectaculairement à s'imposer. La vedette de « show business », l'international de football, le célèbre danseur, l'icône de la lutte traditionnelle, le migrant-investisseur prennent le relais de celui qui a bâti son prestige par des longues études, une expérience dans les hautes sphères de l'Etat, un apprentissage normé, une accumulation dans la durée. De plus en plus de groupes sociaux ne se soucient pas des conditions d'accumulation mais sont ravis essentiellement sur la richesse et les modes de redistribution. Le rapport aux risques a également évolué car les chances d'impunité sont de très loin plus élevées.

Les impératifs à courts termes contribuent à l'intégrité qui faiblit, la tolérance à la déviance devient plus forte, les cercles vertueux sont à la marge dans la vie de nombreuses institutions qu'elles soient économiques, politiques mais également sociales. Si la corruption s'est si largement banalisée, il faudra considérer qu'elle a réussi à neutraliser bien des symboles. Réussir la gouvernance, c'est désormais miser sur des stratégies qui partent de la théorie que l'éthique forte suppose une redéfinition d'un projet de société, elle-même vertueuse.

## ANNEXE 4. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION<sup>40</sup>

### Les Lois Anti Corruption

#### Les lois pénales

Le code pénal réprime la corruption ainsi que certains délits connexes. S'il ne donne pas une définition compréhensive de la corruption, il vise cependant aussi bien la corruption active<sup>41</sup> que la corruption passive<sup>42</sup>. L'approche retenue par le code relève donc de l'approche suivant laquelle les faits de corruption ont vocation à se dédoubler, le cas échéant en deux infractions distinctes. Cette approche justifie que le délit de corruption est constitué dans les cas où il y a entente entre le corrompueur et le corrompu mais également dès l'instant que le corrompu ou le corrompueur émet une offre indépendamment du sort réservé à cette offre par l'autre.

Cette conception emporte certaines conséquences sur le plan de la répression en ce sens que le comportement du corrompueur et celui du corrompu peuvent être poursuivis et jugés séparément.

Cette conception s'oppose à la celle suivant laquelle le délit de corruption se caractérise par son unité et sa bilatéralité. L'existence de l'infraction procède d'une entente entre le corrompueur et le corrompu. Cette approche débouche sur une hiérarchisation des comportements, le corrompu étant dans ce cas considéré comme l'auteur principal, le corrompueur son complice.

La conception retenue par le code apparaît comme celle qui la mieux réprime la corruption en ce qu'elle sanctionne la tentative de corruption.

Le code pénal réprime ainsi les délits voisins tels que le trafic d'influence dans ses deux versants actif et passif, le détournement de deniers publics, la concussion et l'enrichissement illicite.

Les sanctions prévues sont également à la mesure de la gravité de la corruption. Ainsi la peine encourue en cas de corruption active est de deux (2) à dix (10) ans de prison assortie d'une amende ne pouvant être inférieure à 150 000 FCFA.

La sévérité de ces sanctions contraste avec leur inapplication. En effet bien que la corruption soit particulièrement développée, ces sanctions ne sont pas appliquées. La loi sur l'enrichissement illicite est assez représentative de cette situation. Depuis son adoption, elle n'a été appliquée que rarement alors même que les fortunes subites se sont multipliées de façon exponentielle ces dernières années. Le Président Diouf qui était à l'origine de cette loi n'a finalement pas résisté aux pressions de toute sorte de certains milieux religieux et du pouvoir.

Le maintien de la loi sur l'enrichissement illicite pose juridiquement des difficultés en raison de son incompatibilité avec le principe de la présomption d'innocence qui a valeur constitutionnelle dans beaucoup de pays. C'est pour cette raison que certains pays ont préféré adopter une loi fiscale qui permet d'atteindre le patrimoine de ceux qui se sont enrichis illicitement. Le Sénégal cumule les deux solutions. En effet, le code des impôts prévoit la taxation des signes de richesses extérieures mais son efficacité est questionnée.

---

<sup>40</sup> Ce secteur provient avant tout des analyses du Prof. Semou Ndiaye de l'Université de Sheik Anta Diop (Dakar)

<sup>41</sup> Article 161 du code pénal

<sup>42</sup> Article 159 du code pénal

L'inapplication de la loi sur l'enrichissement s'explique en partie par l'adaptation des délinquants à la situation créée par cette loi. Les fonds détournés étaient finalement expédiés vers des paradis fiscaux échappant ainsi à toutes possibilités de poursuites dès lors que les pays destinataires de ces fonds en particulier la Suisse n'ont pas de convention fiscale avec le Sénégal pouvant les obliger à prêter une assistance administrative.

L'inapplication des lois en général s'explique d'abord par le caractère souterrain de la corruption qui rend la démonstration de sa preuve difficile. Le code pénal a voulu encourager la dénonciation des corrompus en disposant en son article 160 dernier alinéa « que ne seront pas poursuivies, les personnes qui auront avant toute poursuite judiciaire révélé aux autorités compétentes les faits commis par la personne corrompue ». L'impunité généralisée demeure le facteur explicatif le plus déterminant.

La procédure pénale présente également des faiblesses quant à la répression efficace de la corruption. Le pouvoir discrétionnaire dont dispose le procureur de la république en ce qui concerne l'opportunité des poursuites est un moyen de classer sans suite des faits de corruption lorsque de tels faits sont imputés à des membres de l'exécutif en particulier.

L'exécutif pourra également se soustraire aux poursuites judiciaires en instrumentalisant les officiers de police judiciaire. Faut-il le rappeler, ces derniers restent soumis à leur hiérarchie et à qui d'ailleurs, ils réservent la primeur des résultats de leurs enquêtes.

L'article 74 du code de procédure pénale qui permet au procureur de la république de choisir le juge d'instruction qui s'occupera d'une information lorsque dans un tribunal, il en existe plusieurs constitue une brèche que l'exécutif peut utiliser pour confier les dossiers aux juges qui lui sont favorables.

Le renforcement du rôle de la justice dans la répression de la corruption passera par la consolidation de son indépendance par rapport à l'exécutif. Le débat n'est sans doute pas nouveau mais il demeure plus que jamais d'actualité.

La solution la plus radicale serait de rompre le lien ombilical entre le parquet et le ministère de la justice. Cette solution techniquement faisable se heurterait à l'opposition radicale du pouvoir.

Il peut être envisagé la révision du statut des magistrats du parquet qui rendrait automatique leur système d'avancement pour les soustraire aux pressions de l'exécutif.

La procédure pénale pourrait également être réformée dans le sens d'une plus grande automaticité des poursuites en matière de corruption. En d'autres termes, lorsque des faits de corruption sont portés à la connaissance du procureur obligation lui serait faite de déclencher l'action publique.

### **Les codes d'éthique et de déontologie**

La corruption interpelle au plus haut point la conscience individuelle. C'est pourquoi la promotion de l'éthique et de la déontologie doit constituer une priorité dans la prévention de la corruption.

L'éthique regroupe l'ensemble des règles ne présentant pas de caractère juridique en ce sens qu'elles ne sont pas assorties de sanctions. L'amour du travail, par exemple, ne saurait être juridiquement sanctionné. La déontologie regroupe elle les règles de la morale professionnelle qui sont, à titre, sanctionnées par les lois.

De nombreux corps sont dotés de code de déontologie et d'éthique. On peut citer les codes d'éthique et de déontologie de la douane, des médecins, des pharmaciens, entre autres. D'autres sont annoncés pour la magistrature et l'éducation.

Il est toutefois légitime de se poser la question de savoir s'il s'agit d'un simple effet de mode ou de l'expression d'une réelle conviction. L'observation de la pratique révèle en effet l'absence d'une éthique professionnelle chez l'écrasante majorité des agents de l'Administration. Cette situation a été facilitée par l'impunité caractérisée, faute d'application des sanctions prévues. Elle s'explique également par le déficit d'exemple qui voudrait que le travail bienfait soit récompensé. La forte politisation de l'Administration n'est pas également étrangère à cette situation. A cela il faut ajouter l'environnement social qui légitime l'enrichissement illicite du fait que les paramètres éthiques sont déréglés.

Le retour à l'éthique et à la déontologie passera sans doute par l'application effective des sanctions on ne le dira jamais assez et par l'éducation et la sensibilisation.

### **Les lois sur le conflit d'intérêts**

Lorsque les intérêts privés d'un agent public sont en conflit avec ceux de l'Etat le risque est grand que ces derniers soient sacrifiés. Les intérêts privés dont s'agit peuvent concerner des proches de l'agent. L'exemple typique est celui où l'agent est membre d'une commission d'attribution d'un marché pour lequel son épouse a soumissionné.

La prévention des conflits d'intérêts est prévue par plusieurs textes concernant les agents de l'Administration<sup>43</sup> ainsi que les membres du Gouvernement<sup>44</sup> et du Parlement. Elle trouve sa traduction dans le régime des incompatibilités entre certaines fonctions. Ces incompatibilités sont aménagées pour l'ensemble des agents de l'Administration.

Le code pénal réprime la violation de ces incompatibilités en particulier en son article 157. Ce dernier vise l'ingérence qui désigne le fait pour les agents de l'Administration en activités ou en cessation de fonction<sup>45</sup> de prendre intérêt dans les actes, adjudications, entreprises ou régies dont il avait du temps de l'acte en tout ou partie l'administration ou la surveillance. Cette interdiction est assortie d'une peine d'un an au moins et de cinq au plus et d'une amende. De plus, il sera déclaré à jamais incapable d'exercer une fonction publique<sup>46</sup>.

Dans la pratique, les conflits d'intérêts faute de sanctions sont des pratiques courantes et s'expriment dans les prises d'intérêts au moyen de société écran et par personne interposée.

### **Les lois sur la déclaration de patrimoine**

La déclaration de patrimoine est un outil essentiel de prévention de la corruption car elle permet de suivre l'évolution du patrimoine au regard des sources de revenus légaux de l'individu.

Paradoxalement au Sénégal, seules certaines personnes sont assujetties à l'obligation de déclarer leur patrimoine lors de leur prise de fonction. Il s'agit en particulier du Président de la République et des magistrats de la Cour des comptes. Dans les deux cas les textes qui régissent ces déclarations souffrent d'un certain nombre de lacunes.

L'article 37 alinéa 3 de la Constitution qui prévoit la déclaration de patrimoine du Président de la République dispose que ce dernier doit faire une déclaration écrite de son patrimoine qu'il doit déposer au

---

<sup>43</sup> Article 12 de la loi n°69-54 du 16 juillet 1969 relative au statut général de la fonction publique communale modifiée par la loi n°93-18 du 2 septembre 1993

<sup>44</sup> Article 38 alinéa 2 de la Constitution

<sup>45</sup> Les causes de cette cessation de fonction sont variées. Il peut s'agir de la position de congé, de disponibilité, d'admission à la retraite, de démission, de destitution ou de révocation.

<sup>46</sup> Article 157 du code pénal

Conseil constitutionnel à charge pour ce dernier de la rendre publique. Ce texte reste muet sur les éléments sur lesquels la déclaration doit porter et sur l'exigence ou non de signaler tout élément de nature à faire évoluer ce patrimoine. Par ailleurs, aucune sanction n'est prévue lorsque le Président se soustrait à cette obligation.

Quant aux magistrats de la Cour des comptes, des dispositions plus exigeantes régissent leur déclaration de patrimoine. Aucun magistrat de cette Cour ne peut prendre fonction s'il n'a pas au préalable fait sa déclaration de patrimoine. Les éléments sur lesquels elle doit porter sont indiqués ainsi que l'exigence de signaler tout élément ayant pour effet de faire évoluer ce patrimoine. Il est à regretter que cette déclaration soit faite auprès du Président de la Cour des comptes. En effet, le fait que les déclarations soient faites devant le Président de la Cour des comptes renvoie à cette situation où l'on est juge et partie. Le souci d'impartialité justifie que les déclarations soient déposées auprès du Conseil d'Etat.

Au-delà de ces insuffisances, il apparaît nécessaire pour renforcer la prévention de la corruption de généraliser la déclaration de patrimoine.

## **Les Institutions De Lutte Contre La Corruption**

### **Les Institutions Judiciaires**

Aux termes de l'article 92 de la Constitution, le pouvoir judiciaire est exercé au Sénégal par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, la Cour des comptes et les Cours et Tribunaux. En ce qui concerne spécifiquement la lutte contre la corruption on peut distinguer entre les juridictions pénales et la Cour des comptes qui est une juridiction spécialisée.

### **Les Juridictions Pénales**

Il n'existe pas au Sénégal de juridiction pénale spécialisée en matière de corruption. L'expérience de la Cour de répression de l'enrichissement<sup>47</sup> a tourné court de sorte que cette juridiction qui a été instituée par la loi de 1981 sur l'enrichissement a été finalement supprimée. Le traitement judiciaire de la corruption relève donc des règles générales gouvernant le procès pénal.

Etant qualifiée de délit, la corruption relève en premier ressort de la compétence le tribunal régional<sup>48</sup>. La Cour d'appel peut en connaître lorsqu'il interjette appel au même titre que la Cour de cassation en dernier ressort.

L'indépendance de ces juridictions est garantie aussi bien à l'égard du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif<sup>49</sup>. Elle trouve sa traduction concrète dans le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège qui signifie que ces derniers ne peuvent recevoir une affectation nouvelle même par voie d'avancement sans leur consentement.<sup>50</sup> Elle justifie également le principe suivant lequel les magistrats dans l'exercice de leurs fonctions ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi.

L'indépendance de la justice ainsi proclamée trouve ses limites dans la loi elle-même. Les nécessités de service public peuvent être invoquées pour justifier l'affectation provisoire d'un magistrat du siège sans son consentement, bien que l'autorité de nomination doive dans ce cas obtenir l'avis conforme et motivé

---

<sup>47</sup> Cette Cour a été instituée par loi n° 81-54 du 10 juillet 1981

<sup>48</sup> Voir la loi n°

<sup>49</sup> Article 92 de la Constitution

<sup>50</sup> Article 5 de la loi n°92-27 portant statut des magistrats

du Conseil supérieur de la magistrature qui doit indiquer la durée maximale pour laquelle le déplacement est prévu.<sup>51</sup>

L'ingérence de l'exécutif dans le fonctionnement de la justice est facilitée par le fait que le Conseil supérieur de la magistrature organe en charge de la carrière des magistrats est présidé par le Président de la République, le Ministre de la Justice en assurant, par ailleurs, la vice-présidence. Le pouvoir hiérarchique qu'exerce ce dernier sur le parquet est une voie indiquée pour l'ingérence de l'exécutif dans le fonctionnement de la justice.

Les craintes suscitées à l'égard de l'indépendance de la justice se sont concrétisées. Ainsi des magistrats du siège ont été affectés sans leur consentement en violation du principe de l'inamovibilité. La jurisprudence du Conseil d'Etat en la matière laisse dubitatif quant à la portée réelle de ce principe.

L'immixtion de l'exécutif dans le fonctionnement de la justice emprunte également d'autres voies en particulier celle des officiers de police judiciaire qui rendent compte d'abord à leurs supérieurs hiérarchiques avant d'informer les magistrats qui les commettent des résultats de leurs investigations.

### **La Cour des Comptes**

La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques. Il ressort de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes que cette dernière a quatre missions essentielles :

- le contrôle juridictionnel des comptes publics
- le contrôle de l'exécution de la loi de finances
- le contrôle du secteur parapublic
- la sanction des fautes de gestion

L'article 4 de la loi organique sur la Cour précise que l'objectif du contrôle exercé par cette juridiction est également de favoriser l'utilisation régulière et efficiente des ressources et à promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans la gestion des finances publiques.

Au regard de la loi organique qui la régit, la Cour des comptes dispose des ressources juridiques devant lui permettre de conduire à bien ses missions et par conséquent de contribuer efficacement à la lutte contre la corruption

La Cour des comptes est une juridiction indépendante aussi bien du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif.<sup>52</sup> Ses magistrats au même titre que les magistrats du siège des cours et tribunaux jouissent du principe de l'inamovibilité.

Son indépendance justifie qu'elle définit chaque année son programme d'activités. Elle a un droit d'initiative propre même si elle peut être saisie par le Président de la République, l'Assemblée nationale ou le ministre des finances.

Dans la pratique, le contrôle exercé par la Cour des comptes est limité par la faiblesse de ses ressources humaines. La Conséquence est que la Cour est en retard d'une dizaine d'années dans le

---

<sup>51</sup> Article 5 alinéa de la loi n°92- 27 portant statut des magistrats

<sup>52</sup> Article 92 de la Constitution

contrôle des comptes des comptables. Cette situation est due également au défaut des comptes de gestion à temps par l'Etat.

L'assistance qu'elle est censée apporter au parlement est à l'heure actuelle sans réel intérêt dès lors qu'aucune loi de règlement n'a été votée depuis 2000.

L'indépendance de la Cour pour certains n'est que théorique. De fait elle serait sous la tutelle du ministère des finances du fait que les deux structures sont contrôlées par le même corps de fonctionnaires.

Par ailleurs, les sanctions prononcées par la Cour ne sont pas assez sévères pour être dissuasives. Le montant des amendes est souvent dérisoire. Plus graves, les décisions de la Cour ne sont pas respectées. On peut à cet égard citer le cas de ce haut fonctionnaire condamné pour faute de gestion et à l'égard duquel la Cour avait recommandé qu'il n'occupe plus de hautes responsabilités dans ce pays. A ce jour, il dirige l'une des plus grandes sociétés<sup>53</sup> de l'Etat. La Cour s'est d'ailleurs offusquée de ne pas être informée des suites réservées à ses décisions.

### **Les Institutions Administratives**

#### **La Commission Nationale De Lutte Contre La Non Transparence, La Corruption Et La Concussion**

Instituée par la loi n°2003-35 du 24 novembre 2003, la Commission nationale de lutte contre la non transparence, la corruption et la concussion a pour prérogatives essentielles de recueillir les plaintes émanant des personnes et morales se rapportant à des faits de corruption, d'une part, d'identifier les causes structurelles de la corruption et des incriminations qui lui sont connexes et de proposer toutes réformes législatives, réglementaires et administratives de nature à promouvoir la bonne gouvernance, d'autre part.

Dans l'instruction des réclamations qui lui sont présentées, la Commission dispose d'un large pouvoir d'investigation. Elle doit toutefois respecter le principe du contradictoire en permettant aux personnes et aux organismes mis en cause de prendre connaissance des faits allégués et de présenter leurs observations.

Lorsqu'au terme de ses investigations, la Commission estime disposer d'un ensemble d'éléments pouvant justifier l'ouverture d'une procédure judiciaire, elle transmet une note circonstanciée et des recommandations au Président de la République, en précisant l'identification des personnes ou organismes susceptibles d'être poursuivies.

Dans l'exécution de ses missions, la Commission bénéficie d'un certain nombre d'atouts.

Le premier concerne l'indépendance de cette Commission. Suivant les termes même de la loi 2003-35 la Commission est une autorité administrative indépendante. Il ne peut être mis fin aux fonctions de ses membres pendant la durée de leur mandat.

La Commission souffre cependant d'un certain nombre de handicaps qui limitent son efficacité.

Elle ne dispose pas d'un pouvoir d'auto saisine. La conséquence fâcheuse est qu'elle est impuissante face à des cas de corruption avérés dont elle n'est pas saisie. Il est à craindre qu'un traitement politique ne soit réservé aux rapports transmis au Président de la République.

---

<sup>53</sup> Voir l'arrêt n°1, le Président de la CVCCEP c/ Sada Ndiaye et Ibrahima Diakhaté, voir Rapport général 2002-2003 Cour des comptes, p.259

Le deuxième handicap réside dans le fait que la Commission ne dispose d'aucun pouvoir de saisine de la justice. Elle doit s'en remettre à la volonté du Président de la République qui dispose du pouvoir discrétionnaire de saisir ou non la justice.

La loi sur la Commission par ailleurs ne prévoit aucune protection spécifique des membres bien qu'ils soient exposés au risque de représailles des personnes accusées de corruption. Sur le même registre aucune protection n'est offerte aux témoins.

La gratuité des fonctions de membre de la Commission contrairement à la pratique est également interprétée comme handicapante dans la mesure où elle réduit l'investissement personnel des membres de la Commission.

Le mandat des membres de la Commission tel que défini par la loi représente une entrave à la constitution d'une mémoire institutionnelle. Le mandat des membres expire à la même date. La Commission étant entièrement renouvelée, l'expérience passée des anciens membres n'est pas transmise aux nouveaux qui auront tout à apprendre. Il s'agira en définitive d'un éternel recommencement.

Une dernière difficulté réside dans l'interprétation des dispositions de la loi concernant les modalités de la publication du rapport. La loi dispose que ce rapport est transmis au Président et publié. Alors que certains membres de la Commission considèrent qu'il appartient à la Commission de publier le rapport d'autres en revanche soutiennent que seul le Président à qui le rapport a été transmis pourrait le publier.

La pratique de certaines institutions en la matière devrait inspirer la Commission. En effet, aussi bien la Cour des comptes que le Médiateur de la République publient eux-mêmes leurs rapports annuels.

L'intérêt de la publication des rapports par la Commission est qu'elle permettra de contrebalancer le pouvoir discrétionnaire dont dispose le Président de la République dans la poursuite des personnes sur lesquelles il pèse des soupçons sérieux de corruption. En effet, la publication du rapport constitue une forme de sanction à l'égard des personnes qui y sont incriminées.

La Commission a été saisie d'un certain nombre de requêtes pour des faits de corruption. Certaines sont en cours d'exécution alors que d'autres ont été déjà examinées. Selon les informations disponibles, aucune recommandation de poursuite n'a été adressée au Président de la République. Pour l'essentiel des requêtes, la Commission a conclu que des faits précis de corruption n'ont pas été articulés. En revanche dans une autre, la Commission estime que les faits paraissent assez précis pour mériter des investigations plus approfondies.

### **L'inspection Générale D'état (IGE)**

Instituée par le décret n° 64-157 du 28 février 1964, l'IGE a été depuis réorganisée à plusieurs reprises<sup>54</sup>. Elle est présentement régie par le décret n°2007-809 du 18 juin 2007 qui fixe ses règles de fonctionnement et d'organisation.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ce décret, l'IGE est une institution administrative de supérieure de contrôle placée sous l'autorité directe et exclusive du Président de la République.

L'IGE a pour mission essentielle la lutte contre la fraude et la corruption ainsi que la promotion de la bonne gouvernance.<sup>55</sup> Si l'IGE conserve sa mission traditionnelle de vérification et d'enquête, l'accent

---

<sup>54</sup> Voir le décret n° 80-914 du 5 février 1980 modifié par le décret n° 87-588 du 7 mai 1987

<sup>55</sup> Article 2 du décret n°2007- 809 du 18 juin 2007



semble aujourd'hui mis sur l'audit pour renforcer l'efficacité des services publics. Elle est ainsi habilitée à proposer toutes réformes de nature à simplifier et améliorer la qualité de l'Administration.

Le contrôle de l'IGE a un champ d'application large puisqu'il s'exerce sur l'ensemble des services publics quelque soit leur mode de gestion ou leur localisation géographique. Elle assure, par ailleurs, la coordination du contrôle administratif et financier non juridictionnel.

L'IGE dispose d'un large pouvoir d'investigation devant lui permettre d'exercer convenablement ses missions. Les Inspecteurs généraux d'Etat ont ainsi accès à toutes les sources de documentation et d'information, même confidentielles ou secrètes, y compris les documents classés secret défense nationale. Compte tenu de l'ampleur de ses missions et de ses effectifs limités, il est prévu que l'IGE pourra s'attacher les services d'assistants de vérification et d'experts.

L'IGE s'est engagée dans un processus de réforme marquée par une volonté, d'une part, de privilégier ses missions d'audit, d'autre part, de s'ouvrir au public. Il est envisagé la publication d'une version de ses rapports faisant abstraction des personnes et des services incriminés. L'objectif serait d'attirer l'attention sur les dysfonctionnements constatés et d'amener les autres corps de contrôle à s'enrichir de son expérience. Une ouverture vers les bailleurs de fonds a été notée. L'IGE projette de publier des rapports portant sur l'audit de certains services.

A cela il faut ajouter une certaine volonté d'indépendance qui trouve dans sa traduction dans le fait que le Vérificateur Général est nommé pour un mandat de sept ans non renouvelable au cours duquel, il ne peut être démis de ses fonctions. A cette indépendance statutaire s'ajoute l'autonomie financière de l'IGE, son fonds d'intervention étant logé au trésor. Les conditions de recrutement particulièrement exigeantes ainsi que la formation pointue qu'ils reçoivent pendant leur stage fondent la compétence avérée des Inspecteurs généraux d'Etat.

Dans la pratique, l'efficacité du rôle de l'IGE dans la lutte contre la corruption est limitée par un certain nombre de facteurs.

De façon générale, l'on convoque souvent l'insuffisance de ses ressources financières et humaines.

La principale limite réside cependant dans le fait que l'IGE est placée sous l'autorité du Président de la République. Les rapports sont revêtus du sceau du secret et destinés exclusivement à ce dernier. La seule exception à ce jour concerne la publication du rapport établi dans l'affaire des chantiers de Thiès sur la base d'un décret pris après avis du Conseil d'Etat. L'article 6 du décret n° 2007-809 du 18 juin 2007 dispose qu'en cas de déclassification de son rapport, l'Inspection générale d'Etat procède elle-même à sa présentation publique.

Il appartient ainsi au Président de la République après avoir pris connaissance des conclusions des rapports qui lui sont soumis de saisir la justice dans les cas de malversations. Le traitement politique des rapports de L'IGE par le Président de la République apparaît ainsi comme une entrave sérieuse à la répression de la corruption. Il ne s'agit pas là d'une simple hypothèse d'école. Loin s'en faut. Le Président n'a-t-il pas récemment avoué détenir des preuves de l'implication de conseillers ruraux dans les ventes illégales de terres. Il les a néanmoins assurés qu'aucune poursuite ne sera engagée à leur égard.

Du fait que l'IGE travaille sous l'ombre du Président, il est difficile de porter un jugement objectif sur l'efficacité de son action même s'il est évident que par son prestige, l'IGE suscite toujours quelques craintes de la part des services qu'elle contrôle.

## **Le Contrôle Financier**

Prévu par l'ancien décret n°66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'État, le Contrôle financier est régi par le décret n° 78-085 du 1<sup>er</sup> Février 1978. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ce dernier, le Contrôle financier est rattaché au Secrétariat Général de la Présidence. Il exerce ainsi ses missions pour le compte du Président de la République.

Le Contrôle financier a une compétence large en ce qu'il exerce un contrôle de gestion en amont et en aval des finances de l'État, des collectivités locales et des entreprises du secteur public et parapublic. Son visa est ainsi requis pour les actes portant notamment ouverture de crédits sur financements extérieurs<sup>56</sup> et son avis peut être sollicité pour tout acte ayant une incidence financière sur le budget de l'État.

Sur la base de ses investigations, le Contrôle financier établit des rapports qu'il adresse au Président de la République.

Le Contrôle financier souffre de deux limites majeures. La première concerne son manque d'indépendance vis-à-vis du Président de la République. La deuxième concerne les chevauchements de compétence avec la Cour des comptes en particulier la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques.

## **Le Médiateur De La République**

Dans la perspective de la lutte contre la corruption, la médiation joue un rôle important en ce sens qu'elle contribue à instaurer la transparence et l'équité au sein de l'Administration.

Le Médiateur de la République est régi par la loi 99-04 abrogeant et remplaçant la loi n° 91-14 du 11 février 91 instituant un Médiateur de la République.

Il s'agit d'une autorité administrative indépendante. Il ne peut être mis à ses fonctions avant l'expiration de son mandat qu'en cas d'empêchement dûment constaté par un collège présidé par le Président du conseil constitutionnel et comprenant en outre le Président du Conseil d'État et le Président de la cour de cassation et sur saisine du Président de la République.

Il connaît des réclamations émanant des particuliers<sup>57</sup> concernant le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

L'intervention du médiateur dans la répression de la corruption trouve son fondement juridique dans l'article 14 alinéa 1 de la loi n°99-04 précitée aux termes duquel « Le Médiateur peut suggérer à l'autorité compétente d'engager contre tout agent qui manque gravement à ses obligations professionnelles une procédure disciplinaire ou, le cas échéant, saisir la juridiction répressive ». La corruption ainsi que les délits voisins constituent autant de manquements aux obligations professionnelles des agents de l'Administration.

Au-delà de son indépendance, le Médiateur dispose d'un pouvoir d'auto saisine et d'investigation assez important. Il peut s'autosaisir s'il l'estime utile. Ses investigations sont facilitées par l'obligation faite

---

<sup>56</sup> Article 11 du décret n° 78-085 portant organisation du Contrôle financier

<sup>57</sup> Le Médiateur de la République peut être saisi par écrit par toute personne physique ou morale. Cette dernière devra apporter la preuve qu'au préalable qu'elle a accompli toutes les démarches nécessaires pour permettre au service intéressé d'examiner ses griefs. Le Médiateur peut cependant être saisi par le Président de la République.

aux Ministres de faciliter le travail du Médiateur en autorisant les agents placés sous leur autorité de répondre et de déférer aux convocations du Médiateur.

Le Médiateur établit chaque année un rapport qu'il publie après l'avoir transmis au Président de la République. Les révélations faites dans ce rapport au sujet de malversations dont seraient coupables des agents de l'Administration constituent un moyen de prévention contre la corruption de ces derniers.

Le rôle du médiateur connaît néanmoins un certain nombre de limites en particulier la méconnaissance par une bonne partie du public de ses missions. En attestent les requêtes dont il a été saisi et qui ne relèvent nullement de ses compétences.

Le Médiateur est une institution très dynamique au Sénégal mais sa contribution actuelle dans la lutte contre la corruption est très limitée.

### **La Cellule Nationale De Traitement Des Informations Financières (Centif)**

Si la corruption doit être distinguée du blanchiment d'argent, elle entretient avec lui un rapport de connexité car elle peut souvent en faciliter la commission. C'est le cas par exemple lorsque l'argent du corrompu a été blanchi. La CENTIF a été instituée par le décret n°2004- 1150 du 18 août 2004 conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi uniforme n° 2004-09 du 6 février 2004 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent qui prévoient la création d'une CENTIF dans tous les États membres de l'UEMOA.

La CENTIF a pour mission principale d'assurer la collecte et le traitement des informations relatives à la lutte contre le blanchiment de l'argent notamment celles issues des déclarations de soupçon de blanchiment transmises par les assujettis<sup>58</sup>. On comprend ainsi que la CENTIF joue un rôle important dans la prévention de la corruption.

La CENTIF manque cependant de vécu de sorte qu'il est difficile de porter un regard critique sur son efficacité. Néanmoins certaines de ces règles de fonctionnement autorisent des doutes non quant à la valeur intrinsèque de ses membres mais plutôt quant à l'exploitation de ses rapports. Il faut rappeler que si la CENTIF jouit d'une autonomie financière, elle est sous la tutelle du Ministre des finances qui est destinataire de ses rapports. Ses membres sont, par ailleurs, choisis parmi les agents des différentes administrations de l'État même si ils peuvent se prévaloir d'une solide expérience administrative. On peut en effet craindre que lorsque leurs investigations mettent en cause certains membres de l'exécutif l'ingérence politique n'entrave les poursuites.

L'aménagement du mandat des membres de la CENTIF constitue également une faiblesse pouvant affecter son efficacité. En effet, le mandat de ses membres expire à la même date. La CENTIF se renouvelant entièrement, l'expérience acquise par ses anciens membres n'est pas transmise aux nouveaux membres.

Certaines de ces faiblesses invoquées ne sont fondées qu'en apparence. De fait la CENTIF est l'une des autorités administratives les plus indépendantes du Sénégal. La tutelle exercée par le Ministre des finances n'est que théorique. En effet, le rapport transmis à ce dernier ne porte que sur des statistiques exprimant entre autres le nombre des affaires traitées. Plus qu'une tutelle au sens juridique du terme, il s'agit d'un ancrage institutionnel. L'indépendance de la CENTIF tient, par ailleurs, à son ancrage international. La loi uniforme sur la base de laquelle elle a été établie ne peut ainsi être modifiée par les

---

<sup>58</sup> Article du décret n° 2004-1150 création, organisation et fonctionnement de la CENTIF

autorités nationales. Elle est également le résultat des recommandations du GAFI<sup>59</sup>. En ce sens, elle répond aux standards internationaux.

Son ancrage international renforce son efficacité dès lors que la CENTIF peut compter dans ses investigations sur la coopération d'institutions similaires à travers le monde.

La CENTIF jouit déjà d'un large pouvoir d'investigation qui fait échec ainsi au secret bancaire. Mais son principal avantage comparatif réside dans le fait que lorsque la CENTIF saisit le procureur de la République, ce dernier a compétence liée et est tenu de transmettre le dossier au juge d'instruction.

La CENTIF est méconnue du grand public en raison du caractère confidentiel de ses procédures. Cette confidentialité s'explique tant par la nécessité de préserver la vie privée des personnes que par le souci de l'efficacité dans son action.

### **Le Contrôle Financier**

Prévu par l'ancien décret n°66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'État, le Contrôle financier est régi par le décret n° 78-085 du 1<sup>er</sup> Février 1978. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ce dernier, le Contrôle financier est rattaché au Secrétariat Général de la Présidence. Il exerce ainsi ses missions pour le compte du Président de la République.

Le Contrôle financier a une compétence large en ce qu'il exerce un contrôle de gestion en amont et en aval des finances de l'État, des collectivités locales et des entreprises du secteur public et parapublic. Son visa est ainsi requis pour les actes portant notamment ouverture de crédits sur financements extérieurs<sup>60</sup> et son avis peut être sollicité pour tout acte ayant une incidence financière sur le budget de l'État.

Sur la base de ses investigations, le Contrôle financier établit des rapports qu'il adresse au Président de la République.

Le Contrôle financier souffre de deux limites majeures. La première concerne son manque d'indépendance vis-à-vis du Président de la République. La deuxième concerne les chevauchements de compétence avec la Cour des comptes en particulier la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques.

### **L'Inspection Générale des Finances (IGF)**

Instituée par l'arrêté 010347/MEF/IGF du 20 novembre 2000, l'IGF succède à l'ancienne Inspection des Finances. Elle est d'abord un organe de contrôle interne du Ministère de l'Économie et des Finances au même titre que les autres inspections ministérielles. Mais au-delà du contrôle financier proprement dit l'IGF est chargée de la coordination de l'action des autres corps de contrôle. Cette dernière mission est justifiée au regard du rôle essentiel que joue le Ministère des Finances dans la gestion des Finances publiques.

Il ressort de l'article 3 de l'arrêté instituant l'IGF que celle-ci a pour mission de contrôler la gestion des services du Ministère des Finances, des comptables publics, des ordonnateurs secondaires et plus généralement de tous les organismes gérant des fonds publics. L'IGF peut ainsi exercer des contrôles

---

<sup>59</sup> Groupe d'Action Financière contre le blanchiment d'argent créée en 1989

<sup>60</sup> Article 11 du décret n° 78-085 portant organisation du Contrôle financier

inopinés et sur place et exiger la communication des rapports établis par les corps de contrôle internes aux autres ministères ainsi que de tous les documents y compris ceux qui sont confidentiels

Elle peut être amenée à jouer un rôle de conseil du Ministre des Finances lorsque l'avis de ce dernier est requis sur des projets de loi, des ordonnances et décrets, entre autres. Elle peut être également amenée à assurer le suivi des recommandations à incidence financière sur demande du Ministre des Finances.

Le contrôle de l'IGF comporte un certain nombre de limites. Ses investigations sont subordonnées ainsi à la délivrance d'un ordre de mission par le Ministre des Finances. Si ses rapports sont contradictoires, ils sont destinés exclusivement à ce dernier. L'IGF ne dispose pas d'un pouvoir de sanction, tout au plus peut elle prendre des mesures conservatoires pour les infractions relevant de la compétence du Ministre des Finances.

En définitive s'il est légitime que le Ministre des Finances puisse disposer d'un corps de contrôle qui l'informe de la gestion des finances publiques, le fait qu'il soit destinataire exclusif des rapports de l'IGF sans aucune obligation de publier les résultats de ses investigations constitue une limite à l'efficacité de l'IGF.

### **Le Contrôle des Opérations Financières (COF)**

Le Contrôle des opérations financières (COF) est régi par le décret n°2003-101 du 13 mars 2003 et par l'arrêté n°007620 du Ministre de l'Économie et des finances du 15 septembre 2004. Il s'agit d'un organe de contrôle rattaché à la Direction générale des finances. Il est dirigé par un fonctionnaire de la hiérarchie A nommé par décret et qui a rang de directeur de service et qui porte le nom de Contrôleur des opérations financières.

Le Contrôle des opérations financières est organisé en services internes et en services externes. Le COF est ainsi représenté tant au niveau régional qu'au niveau de chaque département ministériel.

Le COF exerce un contrôle a priori des dépenses budgétaires. Il doit veiller à la régularité de tous les actes se rapportant à l'engagement des dépenses publiques. Son avis est requis pour tout engagement de dépenses dont le Ministre des Finances est ordonnateur principal. Non seulement aucun engagement de dépense ne peut être soumis à la signature de l'ordonnateur sans le visa préalable du COF mais défense est faite au comptable du trésor de mettre en paiement des mandats non revêtus du Contrôleur des opérations financières.

Au même titre que l'IGF, le contrôle du COF comporte un certain nombre de limites.

Si le contrôle du COF porte aussi bien sur le budget d'investissement que sur le budget de fonctionnement, les dépenses de l'Assemblée nationale échappent revanche à son contrôle.

Le COF souffre également d'un manque d'indépendance vis-à-vis du Ministre des Finances. A cet égard on peut douter que le contrôle exercé sur les engagements de dépenses du Ministère des Finances soit objectif et rigoureux.

### **La Commission Electorale Nationale**

Le champ politique est un haut lieu de la corruption. C'est pour cette raison que les institutions qui concourent à la transparence du processus participent de la prévention de la corruption.

La Commission électorale nationale autonome (CENA) a été instituée par la loi n° 3-2005 du 3 mai 2005. La CENA se substitue à l'ONEL dont elle purge les défauts institutionnels tout en préservant les acquis qui avaient fait son succès.

La CENA a pour mission de contrôler et de superviser l'ensemble des opérations électorales et référendaires. L'organisation matérielle des élections incombe au Ministère de l'Intérieur mais il appartient à la CENA de veiller à cette bonne organisation. Dans cette perspective la CENA peut suppléer le Ministère de l'Intérieur en cas de dysfonctionnement constaté. De façon générale, la CENA doit faire respecter la loi électorale de manière à assurer la régularité, la transparence et la sincérité des scrutins.<sup>61</sup>

Il ressort de ces dispositions que la CENA est une structure omniprésente et omnipotente.

Il s'agit d'une structure permanente dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. L'autonomie de la CENA réside dans le choix de ses membres. Ces derniers en effet sont choisis parmi les personnalités indépendantes exclusivement de nationalité sénégalaise connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité après consultation de certaines institutions et associations.

L'autonomie de la CENA a été cependant contestée par une partie de l'opposition qui a considéré que le Président de la République n'avait pas en particulier respecté les dispositions de l'article L 4 de la loi sur la CENA qui exigent l'impartialité des personnalités choisies mais également la consultation de leur institution ou association d'attache. En particulier le choix du Président a été contesté en raison du fait que son épouse était membre du parti au pouvoir. Le Conseil d'Etat saisi de cette affaire a estimé que les dispositions de l'article L 4 ont été bien respectées.

La CENA a été également contestée lors des élections présidentielles de février 2007. Une partie de l'opposition a considéré qu'elle n'était pas à même d'assumer les responsabilités pour lesquelles elle a été instituée. L'observation du déroulement du processus électoral incline à penser que cette critique est exagérée.

Le renforcement du rôle de la CENA dans la lutte contre la corruption politique pourrait impliquer l'extension de ses compétences au contrôle du financement des partis politiques.

C'est la loi de 1981<sup>62</sup> relative aux partis politiques qui encadre le financement des partis. Son article 3 dispose que les partis politiques ne doivent pas bénéficier d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de ses manifestations.

Pour permettre le contrôle du respect de ces dispositions, il est fait obligation aux partis politiques de déposer chaque année et au plus tard le 31 janvier le compte financier de l'année écoulée au Ministère de l'Intérieur. Il est prévu que la violation de cette disposition par un parti politique ou l'existence d'une preuve qu'il a reçu des subsides de l'étranger sont sanctionnées par la dissolution du parti qui est prononcée par décret sur rapport du Ministre de l'Intérieur.<sup>63</sup>

Ces dispositions ne sont jamais respectées dans la pratique sans que cela ait conduit à une quelconque dissolution. L'efficacité de ces dispositions est d'ailleurs questionable. Il est en effet peu probable que le Président de la République accepte de dissoudre son parti dans les cas où les dispositions de la loi ne seraient pas respectées.

Ces dispositions sont inadaptées pour prévenir la corruption dans le financement des partis en ce qu'elles avaient pour objectif premier de préserver la souveraineté nationale contre toute immixtion étrangère. Or la corruption n'est pas nécessairement d'origine étrangère. A cela, il faut ajouter l'absence d'un contrôle

---

<sup>61</sup> Article 2 de la loi n° 3- 2005 du 3 mai 2005

<sup>62</sup> loi n° 81-17 du 06 mai 1981

<sup>63</sup> Article 4 de la loi n° 81-17 du 06 mai 1981 précitée

indépendant. Cela a fait le li à toutes les dérives observées dans le financement des campagnes électorales.

La prévention efficace de la corruption dans le financement des partis politiques passera nécessairement par l'institution d'un contrôle indépendant qui peut être assumé par la CENA.

Le financement encadré de la vie politique s'impose. Elle passera par le plafonnement des dépenses électorales, l'interdiction de la contribution d'entreprises privées qui sont rarement désintéressées, le contrôle et la publication des comptes des partis politiques.

Il convient toutefois de souligner que ce contrôle pourrait être assumé par la Cour des comptes, ce qui suppose que les partis bénéficient du concours financier de l'Etat.

### **Le Programme national de la bonne gouvernance (PNBG)**

Il s'agit d'un des aspects du Programme national de la bonne gouvernance (PNBG) initié en 1999 qui à son tour est géré par la Délégation de management public (DMP). Faire rentrer la corruption dans le cadre du Programme national de la bonne gouvernance revêt un double sens. Premièrement, il exprime un concept selon lequel la corruption est une manifestation de mauvaise gouvernance. Puis, il affirme la reconnaissance de l'ampleur de ce phénomène et la nécessité d'y remédier. Il est cependant important de souligner que parmi la série de mesures définies par le PNBG, la seule qui semble avoir une réalité concrète est la mise en place de la CNLCC.

La gestion du PNBG par la Délégation au Management public n'est pas sans poser un problème de cohérence dans la politique nationale de bonne gouvernance. En effet, la Délégation au Management public est rattachée au Secrétariat de la Présidence de la République bien qu'un Ministère de la bonne gouvernance ait été institué. Mais le risque potentiel d'incohérence serait dans la pratique surmontée grâce à une répartition judicieuse des compétences entre la DPM et le Ministère de la bonne gouvernance. Alors que ce dernier s'occuperait de la conception de la politique de bonne gouvernance, la DPM est chargée elle du suivi de son exécution.

Le comité de pilotage qui vient d'être institué pour superviser la présente étude sur la corruption marque le début d'une réflexion autour de la corruption qui pourra déboucher sur la mise en œuvre d'un programme national de lutte contre la corruption.

## **ANNEXE 5. MEILLEURES PRATIQUES : LES CAS DES “CADRES DE CONCERTATION” À SAINT-LOUIS<sup>64</sup> ET PLANIFICATION PARTICIPATIVE À FISSEL**

La Commune de Saint-Louis a une longue tradition de démocratie représentative qui remonte de sa position d'une des quatre communes de statut français depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Les élections du Maire et de l'équipe municipale ont toujours été des moments forts dans cette cité prestigieuse qui fut la capitale du Sénégal. En 1998, le Maire Abdoulaye Diaw Chimère observe une fracture sociale entre les élus et la population. Les signes de la saturation se traduisent par le peu d'entrain des citoyens à la vie de la cité. Les factions politiques au sein du parti socialiste au pouvoir depuis l'indépendance en 1960 ont fini par exaspérer les populations à force d'organiser les rivalités sans réaliser le développement local. Le maire initie un nouvel élan pour un développement urbain apaisé. Il vise à redonner encore plus de légitimité à la fonction d' élu local. Il s'appuie sur la coopération décentralisée entretenue avec La ville de Lille en France et plus tard la région Nord Pas De Calais.

### **Des innovations en séries**

Une Cellule de Coordination des projets financés avec l'appui de la coopération décentralisée se met en place. Elle vise, d'abord, à mettre en cohérence les interventions dans la ville. Ensuite, elle offre un service d'informations relatives au développement municipal. Enfin, elle anime le développement municipal en privilégiant l'émergence de cadres de concertation en vue d'une meilleure transparence et un engagement citoyen plus large.

Des Conseils de quartiers sont initiés pour favoriser une participation de la diversité des acteurs à la vie de la cité. Des Groupements d'intérêt économique prennent en charge le ramassage des ordures dans les quartiers car la salubrité étaient mise à rude épreuve par le désengagement de plus en plus de citoyens des affaires de la cité. Le pouvoir municipal est de moins en moins esseulé. Fort de cet élan, l'équipe municipale convoque les Assises de Saint-Louis, une sorte d'états généraux où la gouvernance est ouvertement questionnée. Les cartes sont mises à plats. Plus de tabous et de zones de flous/obscur. La mobilisation est sonnée. La Cellule de coordination des projets de la coopération décentralisée se transforme en Agence de Développement Communal (ADC) car la dynamique des conseils de quartiers donne la preuve qu'un pouvoir ascendant se construit et ce processus a besoin de s'appuyer sur des institutions sociales et techniques reconnues.

La coopération décentralisée acquiert plus d'efficacité et une association commune Nord Pas de Calais et Saint-Louis prend l'appellation Le Partenariat et devient le prolongement de l'agence de Développement Communal qui est la seule du genre que compte encore aujourd'hui le Sénégal. Le slogan est connu : pour exercer un pouvoir légitime, il faut le partager. Les cadres de concertations se multiplient. Les associations foisonnent, les conseils de quartiers se renforcent et des Plans de développement de quartier ainsi que des plans d'investissement dans les quartiers sont élaborés selon des procédés participatifs impliquant un grand nombre de citoyens. Le nettoyage est pris en charge par des groupements à la base. Leurs services sont rémunérés grâce au soutien de l'Agence Française de Développement qui finance un programme de collecte et d'évacuation des ordures. L'agence de développement communal (ADC) se donne la mission de faciliter la maîtrise d'ouvrages délégués par les collectivités locales. Cet objectif est une condition pour rendre transparente les passations de marché

---

<sup>64</sup> Cete section a été écrite par un sociologue sénégalais, Abdou Salam Fall (cas de Saint-Louis case) et par Sheldon Gellar (Fissel).



ainsi que la qualité des réalisations techniques et sociales dans les collectivités locales. Pour accompagner la dynamique dans les quartiers, des microprojets d'accompagnement sont encouragés dans les domaines des infrastructures scolaires, bibliothèques, maraîchage, transport etc. Le résultat de ces projets est mitigé mais les Plans de développement de quartier enregistre un succès de 1994 à 2007 : treize conseils de quartiers sont opérationnels. Dans certains cas, des besoins sont suscités sans être satisfaits, dans d'autres situations, les plans d'investissement des quartiers favorisent la décentralisation des réalisations municipales.

En 2002, une nouvelle équipe municipale est élue. Le Parti démocratique sénégalais renverse le Parti socialiste et l'écarte des affaires de la cité. L'ADC devient moins autonome du cabinet du Maire. Cependant le dispositif se maintient tout en se complexifiant. Un nouveau programme d'économie urbaine envisage de recadrer l'attractivité du territoire. Les questions d'environnement sont reprofilées au travers d'un agenda 21. Le patrimoine devient un nouveau centre d'intérêt lorsqu'on sait que le centre de la Ville, cette Ile aux traditions cosmopolites, est inscrite au patrimoine universel de l'humanité par l'UNESCO.

### **Des actions articulées**

L'ADC demeure un succès en étant le creuset d'une ingénierie sociale dans divers domaines dont la fonction d'interface, la participation, les études de projets de développement et l'intermédiation vis-à-vis des partenaires souhaitant intervenir. Elle élabore des instruments d'aide à la décision pour les élus et les partenaires. Le ton est de ce fait donné. Elle facilite le plan directeur de gestion des ordures avec la collaboration de la coopération Belge, tandis que le profil environnemental de la ville est concocté grâce à l'appui de ONU-Habitat.

Il faut reconnaître que les élus locaux ont entre leur main un instrument mis au point par l'ancienne équipe municipale. Certains observateurs doutent que les nouveaux gestionnaires de la ville aient la pleine mesure de l'optimisation de l'ADC et des conseils de quartiers. De nombreuses situations montrent que si le style de l'équipe de l'ADC diffère, des traditions de concertation large autour des affaires de la cité continuent à se construire. Certains conseils de quartiers ont périclité, d'autres se maintiennent ou se renouvellent, tandis de nouveaux émergent. L'équipe municipale a dû concéder un temps de concertation avant d'instaurer prochainement un important espace piétonne autour du Palais du gouverneur et de la place Faidherbe qui symbolise le legs colonial. Des efforts d'informations portent actuellement sur les occupations des espaces publics et différents rounds de négociations ont eu lieu entre les élus municipaux et les opérateurs économiques : commerçants, transporteurs, gestionnaires de services de proximité etc.

### **Le mode opératoire**

L'ADC offre son appui méthodologique pour alerter les élus sur le temps de la concertation, comme conditions critiques de la planification municipale réussie. L'expérience des cadres de concertation commence à devenir un trait d'entité au sein de la région en débordant le périmètre de la ville de Saint-Louis. D'autres collectivités locales françaises trouvent dans Le Partenariat un instrument pour fiabiliser leur collaboration ou jumelage avec d'autres villes de la région : Dagana, Podor, Matam. Les procédés cumulatifs d'apprentissage du développement ascendant s'organisent également dans les collectivités locales rurales proches de la ville de Saint-Louis comme c'est le cas de Gandon et de Mpal qui ont internalisé la maîtrise d'ouvrage délégués ainsi que la passation de marché en dépit de l'analphabétisme caractéristique du milieu rural sénégalais.

Il n'empêche que les programmes verticaux enfrennent parfois la planification locale. En revanche, les partenaires au développement jouent le jeu de la planification négociée. La coopération Luxembourgeoise s'est lancée dans un vaste programme de mise à disposition d'un fonds de développement local (FDL) dans toute la région de Saint-Louis. Les cadres de concertations se mettent en

mouvement et une forte synergie est en branle. Le Conseil régional trouve dans ce processus sa fonction d'espace de développement intercommunal en perspective. Son instrument technique, l'Agence de développement régional se positionne comme un dispositif inter-collectivité locale agissant pour le dialogue social. Leur approche consiste à susciter que les agents techniques étatiques cèdent progressivement une partie de leur pouvoir en faveur d'une meilleure concertation et négociation des politiques et programmes de développement. L'enjeu de ces cadres de concertation est bien sûr de changer le mode vertical de prise de décision pour plus de transparence dans la gestion des affaires de la cité. Le mode opératoire reste l'animation pour susciter un engagement citoyen.

### **Un résultat prometteur**

Le bilan brièvement esquissé dans la région de Saint-Louis montre que les pratiques de gouvernance des cités changent positivement sous les effets d'une approche par le bas et l'émergence d'institutions intermédiaires novatrices. Les résultats sont sans équivoque. La collecte des taxes connaît une fulgurante progression en raison d'une meilleure information du citoyen sur la destination de la fiscalité locale. L'agenda local est mieux maîtrisé. Les plans de développement locaux et les Plans d'investissements locaux sont systématisés et étalés sur cinq ans avec une possible actualisation annuelle ou biennale. La synergie des intervenants est sur orbite à la différence de l'échelon national marqué principalement par un déficit de coordination des actions des intervenants et partenaires au développement. Les dynamiques de développement local se réalisent sous la houlette d'un processus d'auto-organisation des communautés dans leur dimension interculturelle. Enfin, le service public local connaît un regain d'intérêt.

Un tel processus de développement local a besoin de se consolider et de se développer en levant les contraintes. En effet, on observe un développement inégal des collectivités selon les opportunités. Les cadres de concertations connaissent également leur fragilité lorsqu'on sait, qu'à l'origine, ils avaient été impulsés pour répondre à l'attente des intervenants et non principalement du fait des dynamiques d'auto-organisation des communautés locales. Si la fiscalité locale s'est améliorée, le budget communal ne fait pas l'objet d'une participation et la transparence dans la gestion des affaires municipales reste en attente. La gouvernance ouverte qui s'amorce avec les cadres de concertation demeure sectorielle et limitée aux tâches opérationnelles. Le poids de la coopération décentralisée conserve son effet ambivalent : le potentiel organisateur chemine avec sa capacité à charrier des opportunités sélectives selon les collectivités locales dans la région de Saint-Louis.

### **Un autre cas ---Fissel**

Le processus de budgétisation participative initié par Innovations, Environnement et Développement (IED) dans la communauté rurale de Fissel en 2006 fournit un autre exemple des pratiques de bonne gouvernance au Sénégal qui seraient susceptibles de diminuer la corruption au niveau de l'administration locale.

La clé du succès de Fissel est la participation et l'engagement de la communauté à tous les stades du processus budgétaire et la transparence.

- Phase I : les animateurs du village local discutent sur les priorités budgétaires avec tous les 28 villages de la commune rurale. Des hommes et des femmes sont interviewés séparément et établissent une liste des cinq priorités cruciales, un processus qui donne une égalité de voix aux femmes.
- Phase II : un comité représentant les quatre principales zones de la communauté rurale prend note des différentes priorités, les examine et identifie les secteurs prioritaires indiqués par les habitants pour recommander des allocations qui feront partie du budget.
- Phase III : le président du conseil rural incorpore ces recommandations dans le budget et présente ce budget au Conseil rural pour discussions et approbation.

- Phase IV : un comité de surveillance comprenant des conseiller ruraux et des représentants de la communauté surveille l'exécution du budget. A la différence de nombreux Conseils ruraux, le comité des finances et autres comités techniques jouent un rôle important au moment de surveiller les activités des divers services techniques opérant dans la communauté rurale comme les Eaux et Forêts, la Santé, l'Education, etc.
- Phase V : les informations contenues dans le rapport du Conseil rural sur l'exécution du budget est diffusé parmi tous les membres des villages de la Communauté rurale et discuté pour voir comment le prochain budget pourrait être amélioré.

Le Conseil rural de Fissel compte onze comités en place qui s'occupent d'activités et secteurs spécifiques. en contraste avec la situation dans de nombreux Conseils ruraux au Sénégal où le président domine le processus budgétaire et prend des décisions en ne consultant que très peu les conseillers ruraux, le président du Conseil rural de Fissel délègue une autorité considérable aux conseillers ruraux et s'efforce toujours de consulter avec les représentants de toutes les couches de la société locale civile. Une ample participation communautaire dans toutes les phases du processus budgétaire alliée à un haut niveau de transparence ont créé un climat de confiance mutuelle entre la communauté, les responsables élus de l'administration locale et les services techniques locaux tout en diminuant drastiquement les opportunités de pratiques corrompues.