

République du Sénégal
Un Peuple – Un But – Une Foi



Présidence de la République



Inspection générale d'Etat

CONFERENCE DES ADMINISTRATEURS ET MANAGERS PUBLICS

« Bonne gouvernance et contrôle de l'action publique »

Lamine DIOM, Vérificateur général du Sénégal

PLAN

- ❑ **Introduction**
- ❑ **Les irrégularités et insuffisances constatées au niveau des ministères et des entités du secteur parapublic**
- ❑ **Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des départements ministériels**
- ❑ **Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic**
- ❑ **Recommandations**
- ❑ **Déroulement des missions de contrôle de l'Inspection générale d'Etat**

INTRODUCTION

- ❑ **La transparence dans la conduite des affaires publiques ainsi que le principe de la bonne gouvernance sont posés dans le préambule de la Constitution**
- ❑ **La bonne gouvernance dans l'Administration repose, entre autres, sur :**
 - ✚ **le fait que les agents de l'État doivent agir avec intégrité et honnêteté,**
 - ✚ **l'obligation de rendre compte**
 - ✚ **et la lutte contre toutes les mauvaises pratiques dans la gestion des affaires publiques**

INTRODUCTION

- ❑ Les organes et corps de contrôle contribuent à la promotion de la bonne gouvernance à travers leurs actions de veille, de conseil, de contrôle et les propositions faites à l'occasion de leurs différentes missions
- ❑ **Le contrôle n'est pas toujours orienté vers la répression.** Il vise aussi à informer, parfois alerter, orienter ou éclairer l'action publique
- ❑ Les dysfonctionnements, insuffisances et irrégularités évoquées dans cette communication ont été constatés, principalement, lors des dernières passations de services et les missions de vérification actuellement en cours et relevant, pour l'essentiel, de la responsabilité des Administrateurs et des Managers

Les irrégularités et insuffisances constatées au niveau des ministères et des entités du secteur parapublic

Les irrégularités et insuffisances constatées au niveau des ministères et des entités du secteur parapublic

- ❑ Beaucoup de pratiques irrégulières sont, très souvent, la conséquence de la méconnaissance de la réglementation par leurs auteurs
- ❑ Toutefois, certains manquements sont dus au défaut de textes, à des difficultés dans leur mise en œuvre ou à leur obsolescence.

Comptabilité des matières (CM) et ouvertures des comptes bancaires

- ❑ La tenue de la CM pose problème au niveau de presque tous les services de l'Administration publique

Les irrégularités et insuffisances constatées au niveau des ministères et des entités du secteur parapublic

- ☐ des comptables des matières sans actes de nomination : *en application des dispositions du décret n°2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières, la nomination des comptables des matières relève des ordonnateurs principaux des matières, notamment les ministres, les directeurs des entités du secteur parapublic soumis aux règles de la comptabilité publique*
- ☐ des comptables des matières non formés avec comme conséquence
- ☐ la mauvaise tenue ou l'absence de documents obligatoires prévus par la réglementation

Les irrégularités et insuffisances constatées au niveau des ministères et des entités du secteur parapublic

- ☐ « Le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité des matières » peut valoir au comptable une traduction devant la Chambre de Discipline financière de la Cour des comptes
- ☐ *Signer les actes de nomination pour les CM qui n'en disposent pas*
- ☐ *Veiller à trouver les meilleurs profils et/ou former les agents nommés comme comptable des matières.*
- ☐ *Réfléchir à un programme de formation confié à la DMTA et destiné aux comptables des matières de l'Administration publique*
- ☐ **L'ouverture de comptes bancaires par des Ministres et des Directeurs d'organismes publics pour le compte de leurs services sans l'autorisation du Ministre chargé des Finances.**

Les irrégularités et insuffisances constatées au niveau des ministères et des entités du secteur parapublic

Gestion des véhicules administratifs

- ❑ La récurrence de la violation des dispositions du décret n° 2021-03 du 06 janvier 2021 relatif aux véhicules administratifs qui est aujourd'hui, le seul référentiel qui s'applique relativement aux conditions d'acquisition et d'utilisation des véhicules appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux entités du secteur parapublic) :
- ❑ En application du décret, **les Directeurs généraux, les Secrétaires généraux, les Directeurs au niveau des ministères et des entités du secteur parapublic de même que les Présidents de Conseil n'ont plus droit à un véhicule de fonction mais, à une indemnité mensuelle**

Les irrégularités et insuffisances constatées au niveau des des ministères et des entités du secteur parapublic

- ☐ **des agents affectataires d'un véhicule administratif et qui bénéficient, en même temps, d'une indemnité mensuelle de transport**
- ☐ **des dotations de carburant à des non ayants droits ou,**
- ☐ **qui dépassent les 500 litres par mois prévus pour les bénéficiaires d'un véhicule de fonction**

Les irrégularités et insuffisances constatées au niveau des ministères et des entités du secteur parapublic

- ❑ La récurrence de la mise en place, dans certaines entités du secteur parapublic, de programmes dénommés «Car-plan » visant :**
 - des personnes n'ayant pas droit à un véhicule de fonction mais également**
 - des catégories de personnel qui ne sont pas au sein des organismes à titre permanent comme les membres des Conseils d'Administration, de Surveillance ou d'Orientation**
- ❑ *Il est urgent d'évaluer la mise en œuvre du décret relatif aux véhicules administratifs afin d'avoir une doctrine claire dans ce domaine***

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des départements ministériels

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des départements

Gestion des agents de l'Etat

- ❑ Le recrutement irrégulier, dans certains ministères, par des DAGE ou des Directeurs, de personnels au moyen, principalement, de contrats de prestation de service, de contrats à durée déterminée
- ❑ Rappel : le recrutement des agents non fonctionnaires **est du ressort exclusif du Ministère chargé de la Fonction publique** (*décret n°74-347 du 12 avril 1974 fixant le régime spécial des agents non fonctionnaires de l'État, modifié*)

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des départements ministériels

- ❑ **Les contrats dits spéciaux, à durée indéterminée, peuvent exceptionnellement être signés :**
 - **par le Ministre chargé de la Fonction publique sur autorisation du Président de la République**
 - **par le Directeur de Cabinet du Président de la République, le Secrétaire général de la Présidence de la République ou le Secrétaire général du Gouvernement pour les personnels de la Présidence de la République ou de la Primature. (*Décret n°2019-1184 du 24 juillet 2019 modifiant l'article 2 du décret n°74-437*)**

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des départements ministériels

Inspections internes

- ❑ Taux de rotation très important au niveau du personnel des inspections internes des ministères. Beaucoup d'inspecteurs internes nouvellement nommés ont une expérience limitée dans le domaine du contrôle ce qui peut impacter sur la qualité des rapports de mission de vérification
- ❑ *Permettre aux inspecteurs de bénéficier de modules de formation et de perfectionnement dans le domaine de la vérification administrative et financière, de l'audit, de l'évaluation*
- ❑ *Les Inspecteurs internes peuvent solliciter les conseils de l'IGE dans le cadre de leurs missions*

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des départements ministériels

Gestion des projets et programmes

- ❑ La circulaire primatorale n° 000012 SGG/SGA/JUR/SP du 05 janvier 2021 rappelle « *qu'à défaut d'une habilitation donnée par voie législative ou décrétable* » un ministre ne peut prendre un arrêté pour encadrer un projet ou programme que s'il relève de l'organisation interne de son département.
- ❑ « *Lorsque le projet et programme dépasse l'organisation interne de vos ministères pour avoir une vocation interministérielle ou nationale, il est recommandé de préparer un projet de décret portant création et fixant ses règles de fonctionnement et d'organisation* »

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

En ce qui concerne la tutelle de l'Etat sur les structures administratives autonomes

- ❑ L'article 46 de la Loi d'orientation relative au secteur parapublic de 2020 est consacré, en partie, à la tutelle technique exercée sur les entités du secteur parapublic sans en donner les modalités**
- ❑ Les modalités d'exercice de la tutelle des départements ministériels sur les organismes du secteur parapublic sont rappelées dans des circulaires primatorales de 1972, 1980 et 2013**

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- La circulaire n° 16/ PM/JUR du 25 février 1980 relative à la tutelle des départements ministériels sur les organismes du secteur parapublic pose**
 - + un premier principe: chaque département doit utiliser les prérogatives dont il est investi à travers ses corps d'inspection et ses représentants au Conseil pour s'assurer, entre autres, de l'accomplissement correct des missions de l'entité sous tutelle, la régularité de ses activités, la cohérence entre l'action de l'établissement et les objectifs gouvernementaux**

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

✚ le second principe « *implique que l'autorité de tutelle ne s'immisce pas de manière permanente dans la gestion quotidienne de l'entité. Elle ne dispose pas de la faculté d'adresser des instructions à ses responsables* »

□ Ainsi, deux extrêmes sont à éviter : un faible contrôle de l'État sur ces structures ou, au contraire, des immixtions permanentes dans leur gestion

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- ❑ Il est nécessaire de mettre à jour ces circulaires et de fixer, dans un seul document, la doctrine du Gouvernement relativement à la tutelle de l'État sur les structures administratives autonomes***
- ❑ L'existence de pratiques qui réduisent l'effectivité et l'efficacité du suivi et du contrôle par la tutelle : du personnel « prêté » à des ministères et rémunéré sur les budgets des organismes parapublics, prêt à très long terme de véhicules à des ministères, appuis institutionnels, etc.***

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- ☐ **Le Ministre chargé des Finances, en relation avec la Commission d'Évaluation des Agences, doit trouver une solution relativement aux agences qui fonctionnent comme des agences de 1^{ère} catégorie non pas sur la base d'un arrêté du Ministre chargé des Finances mais, en considération du salaire du DG**

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- ❑ Composition irrégulière de certains organes délibérants (mandats expirés, parfois non remplacement de membres ayant perdu leur qualité, etc.) ; ce qui pose un problème de régularité des délibérations des organes concernés**
- ❑ Les Présidents des organes délibérants doivent veiller au respect du nombre de réunions annuelles prévues par la loi**

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- ❑ Les manquements constatés au niveau du fonctionnement de l'organe délibérant peuvent entraîner des sanctions (suspension ou même dissolution de l'organe délibérant)**
- ❑ En dehors des représentants du personnel au sein de l'organe délibérant, aucun autre membre de cet organe n'est un employé de la structure concernée.**

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- ❑ Cependant, l'IGE constate souvent, l'octroi d'avantages à des membres de CO ou CA, comme leur prise en charge dans les contrats d'assurance maladie souscrits pour le personnel, l'affectation de véhicules.**
- ❑ Excepté le Président du Conseil, la Loi d'orientation ne prévoit que des indemnités de session pour les administrateurs**

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- ☐ **Le contournement par des directeurs généraux, de l'autorisation et/ou de l'approbation par les organes délibérants de certains actes de gestion (recrutement de personnel, signature de conventions et accords internationaux)**
- ☐ **De telles pratiques peuvent être constitutifs de fautes de gestion, à savoir la non-soumission à l'examen préalable des autorités habilitées d'actes ayant pour effet d'engager des dépenses.**

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- ❑ Avant de s'attacher les services d'un agent de l'État, les Directeurs des entités du secteur parapublic doivent s'assurer qu'il dispose d'un acte de détachement (Fonctionnaire) ou qu'il bénéficie d'une suspension d'engagement (agent non fonctionnaire)
- ❑ En relation avec le Ministre chargé des finances, s'assurer que les fonctionnaires détachés ne cumulent deux salaires

Les irrégularités et insuffisances constatées, en particulier, au niveau des entités du secteur parapublic

- ☐ **Vous ne devez pas signer de contrats à durée indéterminée avec des Fonctionnaires en position de détachement**
- ☐ **Le Ministre chargé de la fonction publique doit veiller à mieux encadrer les suspensions d'engagements dont bénéficient les agents non fonctionnaires**



Recommendations

Recommandations

- ❑ **Tout administrateur et manager public doit :**
 - + toujours s'assurer que les actes qu'il prend ou fait prendre rentrent dans le cadre de ses prérogatives**
 - + considérer que chaque acte de gestion (comme la signature d'un contrat) est un potentiel contentieux**

Recommandations

- + être conscient que tout acte de gestion qui viole la réglementation applicable peut lui valoir une sanction de la part de l'Autorité qui l'a nommée et,**
- + une traduction devant la Chambre de Discipline financière de la Cour des Comptes ou l'ouverture d'une information judiciaire**
- + Être conscient que dans les années à venir sa gestion peut être contrôlée, entre autres, par l'IGE ou la Cour des Comptes**
- + C'est pourquoi, nous recommandons de:**

Recommandations

- ☐ **Toujours mettre l'accent sur la prévention**
- ☐ **Assurer la formation permanente des inspecteurs internes (la mutualisation des moyens pouvant se faire au niveau de la Primature)**
- ☐ **Tenir des réunions de pré-conseils et transmettre aux administrateurs représentant l'État dans les entités du secteur parapublic, les orientations de sa politique**

Recommandations

- ☐ Veiller à la qualité des profils des membres des cabinets ministériels, des Directions générales et des organes délibérants
- ☐ Se doter de services d'audits avec des ressources humaines de qualité
- ☐ Réaliser la cartographie des processus les plus à risque
- ☐ Élaborer des manuels de procédures, les faire approuver par les instances habilitées et surtout les appliquer et les évaluer régulièrement

Recommandations

- ☐ **Avoir des conseillers ou des services chargés de gérer les questions juridiques de qualité afin de permettre aux ministres, aux membres des organes délibérants et exécutifs, entre autres, d'être éclairés sur la question du droit applicable, avant chaque acte posé**
- ☐ **Solliciter l'accompagnement de certains services de l'État ayant des missions de conseil stratégique (BOM, AJE,)**
- ☐ **Aller vers la réalisation de guides destinés aux Ministres, aux Présidents de conseil et aux Directeurs généraux des entités du secteur parapublic**

Déroulement des missions de contrôle de l'Inspection générale d'État

Déroulement des missions de contrôle de l'Inspection générale d'État

- ❑ L'IGE est l'Institution supérieure de contrôle de l'ordre administratif placée sous l'autorité directe du PR
- ❑ Elle est dirigée par un IGE qui porte le titre de Vérificateur général du Sénégal nommé, par décret, pour un mandat de 7 ans non renouvelable
- ❑ Elle effectue des missions de vérification administrative et financière, d'audit, d'enquête, d'évaluation.....

Déroulement des missions de contrôle de l'Inspection générale d'Etat

- Pour chaque mission, l'IGE doit disposer d'un ordre de mission signé par le MDCPR ou le MSGPR par délégation du PR
- les Ministres et Directeurs d'entités du secteur parapublic qui souhaitent une intervention de l'IGE dans leurs services doivent obligatoirement adresser leurs demandes au Premier Ministre
- Les missions peuvent démarrer de manière inopinée ou en concertation avec les responsables de l'entité vérifiée
- le droit d'investigation des IGE n'est soumis à aucune restriction

Déroulement des missions de contrôle de l'Inspection générale d'État

- ❑ « *Dans l'appréciation des faits et des conclusions à tirer, dans la formulation des recommandations, l'indépendance des inspecteurs généraux d'État est statutairement garantie* »
- ❑ Cependant, ils ne peuvent pas s'immiscer dans la gestion des entités contrôlées
- ❑ En cas de découverte de faits graves, un rapport d'étape est établi, communiqué aux personnes concernées, avant d'être transmis au PR
- ❑ Ces dispositions (*communication du rapport d'étape*) doivent être également être respectées par les inspecteurs internes dans le cadre de leurs missions

Déroulement des missions de contrôle de l'Inspection générale d'Etat

- ❑ Les rapports provisoires (ou extraits de rapports) sont obligatoirement communiqués à l'entité vérifiée et aux personnes ou structures concernées par les propositions
- ❑ Des sanctions, des demandes d'ouvertures d'informations judiciaires ou des plaintes ne doivent pas être faites sur la base des rapports provisoires
- ❑ Seule la Cour des Comptes est habilitée à établir l'existence ou non de faute de gestion

Déroulement des missions de contrôle de l'Inspection générale d'Etat

- Le vérificateur, à la réception des réponses, a la possibilité, dans une note complémentaire, de maintenir, de modifier ou de supprimer des propositions
- Le rapport provisoire, dans le cadre des missions de vérification administrative et financière, ne peut pas être modifié.
- Le rapport finalisé qui contient le rapport provisoire, les réponses des personnes vérifiées et la note complémentaire est soumis au PR

Déroulement des missions de contrôle de l'Inspection générale d'Etat

- Les propositions approuvées sont transmises au PM pour la mise en œuvre
- L'exemplaire n°1 du rapport approuvé est destiné au PR et le n°2 au PM
- Les autres exemplaires sont répartis entre le(s) vérificateur(s) et les responsables des entités vérifiées (Ministre, Président de Conseil ou Directeur général)
- Le suivi de l'application des directives est effectué par le Bureau de Suivi et de Coordination de la Primature ou par l'IGE



MERCI