

**RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT
HUMAIN 2000**

LES INSTITUTIONS PUBLIQUES

**Professeur Moussa SAMB
CREDILA/UCAD**

TABLE DES MATIERES

I. Contexte général

II. Transparence et responsabilité

2.1. Efficacité du contrôle des institutions publiques

2.1.1. Contrôle interne des départements ministériels

2.1.2. Contrôle transversal et juridictionnel

a- Organes non juridictionnels

b- Organes juridictionnels

2.2. Contrôle de l'exécution du budget

2.2.1. Contrôle interne

2.2.2. Contrôle externe

2.3. Recommandations relatives au contrôle des institutions publiques

2.3.1. Sur le fonctionnement des organes de contrôle

2.3.2. Sur l'exécution du budget

2.4. Mesures de lutte contre la corruption

2.4.1. Pratiques fréquentes de corruption

2.4.2. Traitement légal et judiciaire de la corruption

2.4.3. Recommandations relatives à la lutte contre la corruption

III. Organisation et fonctionnement des institutions publiques

3.1. Présidence de la République

3.2 Primature

3.3. Ministères

3.4. Parlement

3.4.1. Pouvoirs exorbitants de l'exécutif

- a. La maîtrise de l'ordre du jour
- b. Le recours aux irrecevabilités

3.4.2. Inefficacité des mécanismes de contrôle

- a. Les limites liées aux mécanismes de contrôle
- b. Le phénomène majoritaire

3.5. Recommandations relatives au fonctionnement des institutions publiques

3.6. Recommandations relatives au fonctionnement du Parlement

IV. Organisation et fonctionnement du système judiciaire

4.1. Réformes du système judiciaire

4.2. Complexité de l'organisation judiciaire

4.2.1. Juridictions judiciaires

- a. Tribunaux de première instance
 - 1. Tribunal départemental
 - 2. Tribunal régional
 - 3. Tribunal de travail
- b. Juridictions du second degré ou d'appel
- c. Juridictions suprêmes
 - 1. Conseil constitutionnel
 - 2. Conseil d'Etat
 - 3. Cour de Cassation
 - 4. Cour des comptes

4.2.2. Juridictions répressives

- a. Juridictions d'instruction

6.3. Recommandations relatives à la gestion de la fonction publique

BIBLIOGRAPHIE

I. CONTEXTE GENERAL

Le Sénégal est limité au Nord et au Nord-Est par la Mauritanie, au Sud - Est par le Mali, au Sud par la Guinée et la Guinée-Bissau et à l'Ouest par l'Océan Atlantique. Au centre, se trouve l'enclave que constitue la Gambie. Le Sénégal compte une population estimée en 1997 à 8,5 millions d'habitants sur une superficie de 196 722 km².

Le Sénégal est un Etat unitaire qui comporte, donc, un seul gouvernement central, un Parlement bicaméral constitué d'une Assemblée nationale et d'un Sénat, et un seul pouvoir judiciaire formé de cours et tribunaux.

Depuis la période coloniale, abritant la capitale de l'Afrique occidentale française, le pays s'est doté d'une certaine expérience dans le fonctionnement des institutions publiques. Il s'est aussi singularisé par une relative stabilité politique, comparée avec les autres pays de la sous-région. Les élections nationales, régionales et locales, depuis l'indépendance en 1960, ont été organisées avec une régularité ininterrompue, en dépit de contestations fréquentes sur leur transparence.

Les principales institutions de la République sont, aux termes de l'article 5 de la Constitution - version 1999- le Président de la République et le Gouvernement, le Parlement comprenant l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux.

Les attributions des différentes institutions de l'Etat sont précisément définies par la Constitution.

Le Président de la République est le gardien de la Constitution. Il lui revient le pouvoir de déterminer la politique de la Nation, que le Gouvernement applique sous la politique sous la direction du Premier ministre (art.36).

Le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire et de l'Administration et assure l'exécution des lois.

Le contrôle du pouvoir exécutif est assuré par un Parlement constitué depuis 1998 d'une Assemblée nationale élue au suffrage universel direct et d'un Sénat élu au suffrage universel indirect.

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est depuis 1992 exercé par plusieurs ordres de juridictions : le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, la Cour des Comptes et les Cours et Tribunaux.

Il résulte aussi des dispositions du Titre 2 de la Constitution que les institutions de l'Etat doivent assurer et garantir : les libertés publiques et de la personne humaine, l'égalité devant la loi et en droit de tous les citoyens.

Le régime politique sénégalais est un régime présidentiel où le Président détermine la politique de la Nation que le Gouvernement applique sous la direction du Premier ministre.

Les principaux objectifs poursuivis par l'Etat du Sénégal et définis par le Président de la République, au lendemain des élections de février 1993 dans la lettre d'orientation adressée au Premier ministre le 8 juin 1993, étaient :

- la consolidation de la démocratie et le renforcement de l'Etat de droit ;
- la modernisation de l'Etat et la décentralisation ;
- la mise en œuvre d'une politique de croissance économique soutenue.

Pour le premier objectif, le gouvernement a enregistré un succès partiel avec l'alternance à la tête de l'Etat, rendue possible par un système électoral transparent et une administration restée neutre dans la conduite du processus électoral. On peut faire le même constat eu égard aux résultats atteints en matière de croissance économique, dans la période qui a suivi la dévaluation du franc CFA en 1994.

Quant à la politique de modernisation et de décentralisation de l'Etat, elle n'a pas connu le même succès, en dépit des réformes institutionnelles qui ont été menées au cours de la dernière décennie.

Ce rapport présente un diagnostic des institutions publiques et formule quelques recommandations en vue de renforcer la transparence et la responsabilité dans la gestion des institutions publiques.

II. Transparence et responsabilité

2.1. Efficacité du contrôle de l'administration publique

L'objectif d'assainir les finances publiques et de contribuer efficacement à l'éradication de la corruption a conduit les autorités à mettre en place un contrôle interne d'une part et un contrôle transversal et juridictionnel d'autre part.

2.1.1- Contrôle interne des départements ministériels

Il s'agit précisément du contrôle organisé au sein des départements ministériels. Ce contrôle est réglementé par le décret n 92-631 du 19 août 1992 qui institue une inspection interne à chaque Ministère.

Cette inspection est chargée de veiller à l'application des directives présidentielles et primatoriales issues des rapports de l'Inspection Générale d'Etat (I G E) et des autres corps de contrôle, d'assister le ministre dans le contrôle du personnel, du matériel et des crédits des services du ministère et des établissements sous tutelle, d'effectuer toute mission de vérification et de contrôle qui lui est confiée par le Ministre dont elle relève. de contrôler tous les actes pris au sein du ministère et des organismes sous tutelle, de suivre l'application des directives issues des rapports internes.

L'inspection interne peut comprendre un Inspecteur des affaires administratives et financières ainsi qu'un ou plusieurs inspecteurs techniques. Il faut cependant noter le cas particulier du Ministère chargé des finances qui du fait de sa taille et de la nature diversifiée de ses activités, présente une organisation quelque peu différente de celle des autres départements ministériels quant à son système de contrôle interne. Ce Ministère est, en effet doté, à la place de l'Inspection des Affaires Administratives et Financières, d'une Inspection Générale des Finances qui a une compétence générale de contrôle de l'ensemble des services de ce ministère et des établissements sous tutelle (décret n° 80-692 du 29 juillet 1980). A côté de cette inspection, on trouve une sorte d'inspection technique chargée de contrôler les grandes régies financières de ce département. C'est ainsi que l'on trouve une inspection des services tant au niveau de la Direction Générale des Impôts et Domaines, qu'au niveau de la Direction Générale des Douanes, tandis qu'à la Direction du Trésor et de la comptabilité publique existe une Brigade de vérification qui est chargée du contrôle aussi bien des comptables principaux que des comptables subordonnés (Arrêté n° 10.248 MEF du 14 septembre 1981).

2.1.2. Contrôle transversal et juridictionnel

C'est le contrôle qui s'exerce de l'extérieur des départements ministériels par des organes spécialisés dont certains ont des compétences juridictionnelles, d'autres se limitant aux opérations de contrôle, à l'établissement de rapports pour le compte du Président de la République ou de tout autre organe pour le compte duquel l'opération de contrôle a été effectuée.

a- Organes non juridictionnels

Ces organes sont au nombre de trois : l'Inspection Générale d'Etat (IGE), le Contrôle Financier (CF) et la Commission Nationale des Contrats de l'Administration (CNCA).

L'Inspection Générale d'Etat est réglementée par le décret n° 80-914 du 05 septembre 1980 ainsi que par la loi n° 87-18 du 03 août 1987 portant statut des Inspecteurs Généraux d'Etat. Elle ne peut être mise en mission que par le Président de la République ou par le Ministre en charge des services présidentiels. Ses compétences s'étendent à l'ensemble des services publics de l'Etat, quelque soit leur mode de gestion et leur localisation géographique (établissements publics, collectivités locales; administration de l'armée, services judiciaires, personnes morales de droit privé bénéficiant du concours de la puissance publique, rapports entre institutions ou agents contrôlés et les tiers).

Le Contrôle Financier est institué au Sénégal par l'ordonnance n° 59-49 du 31 mars 1959. Ses attributions ont été successivement fixées par le décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement de la comptabilité publique, le décret n° 78-086 du 1^{er} février 1978 portant organisation du Contrôle Financier, et par la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 sur l'organisation du contrôle des entreprises du secteur parapublic. Il a pour rôle d'assurer le contrôle permanent de l'exécution des opérations financières de l'Etat, des entreprises publiques, des collectivités locales ainsi que des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

La CNCA est l'organe chargé de veiller à la régularité des marchés publics portant sur des sommes d'une valeur au moins égale à 20 millions de francs CFA (décret n° 67-

696 du 16 juin 1967). Sa composition, ses attributions et son fonctionnement sont déterminés par les décrets n°s 82-691 du 07 septembre 1982 et 83-670 du 29 juin 1983.

Il convient de signaler, sommairement, l'existence d'autres organes de contrôle. On peut à ce titre, citer la Commission de contrôle des véhicules de l'Administration et la Délégation au Management Public. dont les domaines sont limités et, par ailleurs, couverts par les organes qui ont une compétence générale de contrôle.

b- Organes juridictionnels

Actuellement, le seul organe disposant de compétences juridictionnelles est la Cour des Comptes. Cet organe intègre, désormais comme chambres la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP). Mais cette dernière, bien que organiquement rattachée à la Cour des Comptes, reste autonome dans son fonctionnement et entretient des rapports étroits avec le pouvoir exécutif. A la demande du Président de la République ou du Premier Ministre, la CVCCEP peut être appelée à exercer des contrôles en dehors de son programme régulier.

La Cour des Comptes exerce un autre contrôle par l'intermédiaire de sa chambre de discipline financière devant laquelle sont déférés les faits visés à l'article 49 de la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 instituant cette Cour. Elle exerce également un contrôle non juridictionnel qui lui permet d'apprécier la qualité de la gestion des institutions publiques et de formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'améliorer les méthodes et d'accroître l'efficacité et le rendement ; ce contrôle englobe tous les aspects de la gestion.

2.2. Contrôle de l'exécution du budget

Il s'exerce à deux niveaux; interne et externe.

2.2.1. Contrôle interne est effectué par le ministère chargé des Finances. Ce qui est en fait un préalable à la validation de tout engagement, de dépense ou de recette, initié par un département ministériel autre que celui chargé des Finances. Il est effectué par l'Inspection des Opérations Financières créée par le décret n° 74-1262 du 17 décembre 1974 et s'exerce sur pièce et sur place, en vertu du pouvoir d'ordonnateur délégué du budget de l'Etat dévolu au Ministre chargé des Finances et en vertu également de l'article 233 du décret n° 66-458 du 17 juin 1966.

Ce contrôle exercé par l'Inspection des Opérations Financières (IOF), est complété par un contrôle en aval, exercé par la Direction du budget (Division du Contrôle des Engagements), la Direction de la Dette et des Investissements et par les ordonnateurs secondaires (Contrôleur Régional des Finances et Préfets), en vertu du pouvoir d'ordonnateur délégué du Ministre des Finances.

2.2.2. Contrôle externe est exercé par le Parlement et la Cour des Comptes.

Le contrôle parlementaire peut être à priori ou à posteriori. Il s'exerce à priori par le vote du Budget et constitue un moyen de contrôle à la disposition des élus pour sanctionner l'Exécutif. Le contrôle parlementaire s'exerce à posteriori par le vote de la loi de règlement.

La Cour des Comptes exerce également un contrôle sur l'exécution des opérations budgétaires par les comptables publics qui doivent rendre compte de leur gestion devant la Cour, laquelle rend un arrêt de décharge si le compte est régulier et un arrêt de débet si le compte est irrégulier par défaut.

On constate que les organes de contrôle sont assez nombreux en amont et en aval mais le constat de leur inefficacité résulte essentiellement du fait que leurs directives sont, le plus souvent inappliquées.

Par ailleurs, les contrôles opérés renferment des insuffisances qui autorisent les recommandations qui suivent.

2.3. Recommandations relatives au contrôle de l'administration

Ces recommandations sont relatives au fonctionnement des organes de contrôle et à l'exécution du budget.

2.3.1. Sur le fonctionnement des organes de contrôle

Assurer plus d'indépendance aux organes de contrôle, en particulier les organes internes. Ainsi les inspections internes des départements ministériels doivent être détachées des ministères et domiciliées à un échelon supérieur de l'administration, par exemple à la Primature, où elles seront plus indépendantes.

- Les conditions de nomination et de révocation des inspecteurs internes doivent faire l'objet de règles leur mettant à l'abri de l'arbitraire, à travers un statut spécifique à l'image de celui des IGE.

- Doter les organes de contrôle de moyens suffisants aussi bien sur le plan matériel que sur celui de leurs rémunérations.

- La Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques (CVCCEP) ne doit effectuer de contrôles que pour le compte de la seule Cour des Comptes, il s'agit ainsi de supprimer son autonomie vis-à-vis de cette juridiction, même si des études à caractère consultatif ou de conseil peuvent lui être demandées par les autorités administratives.

- Les rapports publics de la Cour des Comptes doivent être obligatoirement communiqués au Parlement et éventuellement aux juridictions répressives si les auteurs des faits encourent des sanctions pénales.

2.3.2. Sur l'exécution du budget

La principale recommandation à ce niveau concerne la réduction des pouvoirs du Ministre chargé des Finances. En effet chaque Ministre doit être investi du pouvoir d'ordonnateur délégué des dépenses de son département. Cette formule aura l'avantage de raccourcir les délais d'exécution des opérations de dépenses et par voie de conséquence de limiter les pratiques de surfacturation ou la corruption par le « le graissage » des maillons de la chaîne, procédé que les créanciers de l'Etat ont souvent tendance à utiliser.

Il y a lieu également de permettre à chaque Ministre de pouvoir saisir directement la Cour des Comptes à l'effet d'y faire traduire les administrateurs de crédits qui se seront rendus coupables de fautes de gestion.

Le contrôle parlementaire à posteriori doit être obligatoirement effectué dans des délais qui ne sont pas de nature à le rendre inefficace. Il serait ainsi par exemple exigé avant l'adoption d'un second budget.

2.4. Mesures de lutte contre la corruption

2.4.1.. Pratiques fréquentes de corruption

Il s'agit de présenter quelques cas illustrant des comportements de corruption dans le fonctionnement des institutions publiques.

Il est vrai que la réglementation mise en place essaie de limiter les risques de malversations, mais ces textes recèlent beaucoup d'insuffisances qui favorisent les pratiques contraires à l'orthodoxie administrative. On évoque plus haut les exceptions admises par la réglementation sur les marchés publics qui permettent notamment de conclure des marchés selon la formule du gré à gré.

De même le budget de dépenses, dont la confection est imposée aux entreprises publiques, n'est pas une garantie suffisante contre certaines malversations et l'existence d'une comptabilité des matières ne constitue pas un verrou contre les opérations frauduleuses étant donné que, dans la plupart des cas, cette comptabilité est inopérante.

CAS 1 : détournements commis dans les opérations d'achats ou de frais généraux

Ces actes sont commis du fait de déficiences dans les procédures mises en place notamment :

- exercice de fonctions incompatibles par un seul agent ou service ;
- existence de procédures alternatives de commande, qui permettent à une Administration de conclure des marchés par entente directe avec un fournisseur en court-circuitant les procédures normales.
- non-mise en concurrence des fournisseurs.
- possibilités offertes aux fournisseurs de signer des avenants pour des prestations à livrer (façon plus insidieuse de contourner la réglementation) : le fournisseur propose des prix bas pour éliminer les concurrents à l'occasion de l'appel d'offres et après adjudication du marché, il introduit, de connivence avec l'administration, des avenants au marché initial.

Cas tiré de la presse locale

«Au chapitre des fournitures commandées, on a noté neuf factures fictives, en ce sens qu'aucune livraison ni facture d'avoir n'a été faite:

- un ordinateur pour 9846000fcfa
- des pneus et chambres à air pour 9690820 F CFA
- des fournitures de bureau pour un montant de 827537 F CFA

Le plus étrange de ces fournitures est celle relative à l'ordinateur.

En interrogeant toutes les maisons de la place spécialisées dans l'informatique, on n'a pas trouvé un ordinateur d'égale valeur.

Pour les pneus et chambres à air, le parc automobile est loin de refléter la justesse d'une telle commande ».

CAS 2 : détournements par les charges de personnel

Ces pratiques sont assez fréquentes dans les institutions publiques et l'absence de contrôle efficace est de nature à favoriser les opportunités de fraudes.

- non maîtrise du fichier du personnel
- absence de suivi physique des effectifs
- cumul de fonctions incompatibles

Le Premier Ministre dans une circulaire datant de 1981 (n°35/PM du 23 juillet) dénonce le fait que
«des fonctionnaires en détachement auprès d'organismes autonomes continuent de percevoir une rémunération sur le budget de l'Etat et que des agents retraités, décédés ou en inactivité sont toujours pris en charge par le service employeurs...

CAS 3 détournements commis dans la gestion des équipements et stocks

La tenue et le suivi des stocks ouvrent souvent la voie à la fraude et à la malversation. Ces comportements sont facilités par des procédures mises en place qui renferment souvent des insuffisances. Illustration dans les situations suivantes :

- non définition de procédures rigoureuses de passation des commandes de réapprovisionnement. Celles-ci devraient être déclenchées sur la base de l'expression préalable des besoins par les utilisateurs, des niveaux réels d'activité et des rythmes de consommation des stocks par les services administratifs, de production ou d'entretien et de maintenance.

- fraudes par des sorties abusives d'articles en stock.
- absence d'un suivi comptable régulier des stocks,
- absence de critères réglementant les livraisons des commandes.

CAS TIRE DE LA PRESSE

« Une importante quantité (de stocks) aurait miraculeusement disparu des magasins de stockage. C'est au cours d'une passation de service que le nouveau responsable ayant exigé une rigoureuse confrontation entre les documents comptables et les articles en stock, a découvert un important gap de l'ordre de 17 000 tonnes estimées à un milliard et demi de francs CFA. Certaines sources expliquent cette grosse différence par des causes techniques (erreurs de pesage, action des rongeurs et du phénomène de l'assèchement). Cependant d'autres sources rétorquent que ces trois raisons ne sauraient justifier un manquant de cet ordre. En outre, l'audit interne qui a été effectué est formel, il s'agit ni plus ni moins que d'un détournement »

Autre cas de détournement de deniers publics qui retient l'attention. : il s'agit d'une entente inconvenante entre une banque et son client pour détourner les crédits du Fonds de Promotion Economique (FPE) pour solder un découvert accordé au client. Ce qui témoigne de l'existence de défaillances dans l'emploi des crédits FPE (voir recommandation du Médiateur n 0454MR/SG/CM.7 du 22 septembre 1994 à Madame l'Administrateur du FPE).

2.4.2. Traitement légal et judiciaire de la corruption

Le code pénal sénégalais (article 159) définit la corruption comme le fait pour une personne de solliciter ou d'agréer des offres ou promesses, de solliciter des dons ou présents pour:

1° étant investi d'un mandat électif, fonctionnaire public de l'ordre administratif ou juridique, militaire ou assimilé, agent ou préposé d'une administration publique, citoyen chargé d'un ministère de service public, dirigeant ou agent de toute nature d'un établissement public, d'un ordre professionnel, d'une collectivité publique, d'un organisme privé chargé d'une mission de service public, d'une association ou fondation reconnue d'utilité publique ou d'une société dont une collectivité publique détient la moitié au moins du capital, faire ou s'abstenir de faire un acte de ses fonctions ou de son emploi, juste ou non, mais non sujet à salaire;

2° Etant arbitre ou expert nommé soit par le tribunal, soit par les parties, rendre une décision ou donner une opinion favorable ou défavorable à une partie;

3° Etant médecin, chirurgien, dentiste, sage femme, certifier faussement ou dissimuler, l'existence de maladies ou d'infirmité ou la cause d'un décès.

Cette définition gagnerait à être plus précise,

De façon plus large, on peut dire qu'il y a corruption lorsque le détenteur d'une charge publique ou privée abuse de sa situation pour obtenir un gain personnel au bénéfice d'un particulier ou d'un groupe de personnes à qui il doit allégeance.

La corruption apparaît comme un symptôme de la faiblesse des systèmes politique, social, juridique et économique d'un pays. Il convient d'y remédier par un traitement juridique et judiciaire approprié.

La réglementation du phénomène de la corruption est essentiellement issue des lois, décrets et arrêtés. Mais il y a également une source importante constituée par les circulaires et les instructions qui sont en général des actes internes à l'Administration et par lesquels les supérieurs hiérarchiques pourvoient à la bonne interprétation et application des textes.

Les plus hautes autorités de l'Etat n'ont pas manqué de reconnaître le développement du phénomène de corruption dans l'administration au début des années 1980. Ainsi le Premier Ministre, dans une interview, au journal Le Soleil du 6 mars 1980 évoquait les «difficultés nées d'une mauvaise gestion des établissements publics et parapublics et qui, tel un cancer, en arrivent à paralyser la vie de certains secteurs». Ces propos émis, au lendemain de la condamnation de 24 hauts fonctionnaires par la Cour de Discipline Budgétaire, annonçaient la création de la Cour de répression de l'enrichissement illicite.

L'enrichissement illicite sera érigé en infraction spécifique par la loi n° 81-53 du 10 juillet 1981, qui vise, selon l'exposé de ses motifs, à rendre plus efficace la répression de la corruption, «forme insidieuse d'action illicite qui n'apparaît jamais en grand jour; le corrupteur et le corrompu, unis et solidaires, gardent leur secret puisqu'ils sont menacés des mêmes peines... il convient de les désolidariser». Cette loi va donc exempter de toute poursuite les personnes qui auront, avant le déclenchement de la procédure judiciaire, révélé aux autorités compétentes les faits de corruption (art 161 nouveau du code pénal).

Une circulaire du Premier Ministre de 1981 (n° 35 / PM du 23 juillet 81) révèle enfin que des sondages effectués montrent que « des fonctionnaires en détachement auprès d'organismes autonomes continuent de percevoir une rémunération sur le budget de l'Etat; des agents retraités, décédés ou en inactivité sont toujours pris en charge par le service employeur ».

Au niveau des marchés publics, l'étude de la réglementation révèle des incohérences manifestes pouvant même ruiner l'efficacité du mécanisme mis en place. Tel est le cas pour les « marchés par entente directe », entre le service intéressé et le fournisseur ou entrepreneur, sans approbation ou autre contrôle (voir art 30. Décret n°63-031) Ce n'est donc pas surprenant que des administrations abusent de cette ouverture au point d'attirer l'attention du Premier Ministre en 1976 (voir circulaire n° 103 du 20 novembre 1976). Cette possibilité de conclure des marchés publics par entente directe demeure encore en vigueur dans la réglementation.

Une autre incohérence ou insuffisance est à noter au niveau du fractionnement des marchés. Cette procédure est prévue par l'article 13 du décret 82-914 aux termes duquel « les travaux, fournitures et services, de même nature, doivent donner lieu à un appel d'offres unique; cependant, lorsque le dépouillement des offres fait apparaître que le fractionnement n'a pas d'inconvénients financiers ou techniques, les travaux ou services à exécuter ou les fournitures à livrer peuvent être divisés en plusieurs lots donnant lieu, chacun, à un marché distinct compte tenu soit de l'importance des travaux, fournitures ou services, soit de la nature des professions intéressées, soit du lieu d'exécution ou de réception. Si les marchés à passer pour une ou plusieurs lots ne sont pas attribués, l'administration a la faculté d'entamer de nouvelles procédures d'appels à la concurrence pour les lots non attribués en modifiant s'il y a lieu, la consistance des ces lots ».

Cette disposition, d'une apparence rassurante, contient les germes d'une violation « régulière » des règles: d'autant plus qu'elle permet à l'administration d'attribuer des lots sans appel à la concurrence puisque la loi ne l'y oblige pas. Le fractionnement permet aussi de constituer des lots dont les seuils autoriseraient le non-respect des règles de transparence. Il faut également noter la faculté reconnue à chaque partie au contrat, dans les marchés dits de « clientèle » (qui sont conclus pour une durée de trois ans: la règle étant l'annualité) de demander, à des dates fixées, qu'il soit procédé à une révision des conditions du marché ou de le dénoncer (art 14 décret 82-914).

Les marchés de fournitures de bureau, de denrées alimentaires, d'entretien, et de fourniture de carburant sont des marchés de clientèle, donc renouvelables par avenant pour chaque année budgétaire. Il n'est donc pas étonnant que la plupart des affaires jugées par la Cour de Discipline Budgétaire soient relatives à ce type de marchés. Non seulement la simple menace de dénonciation du marché peut favoriser la corruption, mais aussi, le fractionnement aboutit à contourner les règles de transparence mises en place.

C'est ainsi que le fractionnement a permis, dans une affaire soumise à la Cour, à un Maire d'allouer à chaque entrepreneur de sa commune, une partie des commandes de travaux (affaire n°16 PG- CDB - 80).

Au titre des incohérences il faut aussi souligner la réforme portant réglementation des marchés du projet de construction d'immeubles administratifs et de réhabilitation du patrimoine bâti de l'Etat qui déroge au droit commun des marchés administratifs, tel que prévu par le décret 82-690. Cette dérogation permet donc aux responsables de ce projet, de

ne pas soumettre l'attribution des marchés à l'avis de la Commission Nationale des Contrats de l'Administration . (Arrêté présidentiel n° 7822/PR du 09 octobre 1996).

Des insuffisances peuvent également être notées au niveau de la répression. Il en est ainsi du mécanisme des sanctions.

La CDB a eu à ce sujet à déplorer dans son rapport annuel de 1981, «la recrudescence des fautes de gestion constatées. Ce qui autorise à s'interroger sur la nécessité d'aggraver la répression». L'indulgence de la cour a parfois retenu l'attention au point de susciter des réserves. C'est le cas, lorsque les juges, face à un récidiviste notoire, décident malgré tout de lui reconnaître des circonstances atténuantes ou le condamnent à des peines souvent inférieures au montant des sommes en causes (affaire n°1-PG-CDB-80 ; n°31-CDB-81 ; affaire n° 10-CDB-81).

Des vides sont également remarquables dans la réglementation. Ceux-ci apparaissent à la lumière des faits. C'est ainsi que l'absence d'autonomie de certains corps de contrôle peut être considérée comme tel. Certains corps comme les inspecteurs internes n'ont pas un statut propre à l'image des IGE. Ces organes auraient pu également disposer du pouvoir de saisir directement la Cour des comptes.

On peut noter, à travers les rapports de la cour de discipline budgétaire, que certaines vérifications sont souvent faites après la mutation des responsables, qui ne sont pas appelés à se justifier avant la clôture du rapport. Il y a également que certains fonctionnaires qui ont bénéficié d'avantages indus ne sont pas mis en cause (cf. affaire n° 34 – P-CDB-80).

Une illustration de cette permissivité : la possibilité pour un récidiviste de continuer à exercer ses fonctions, alors qu'il aurait fallu prévoir une interdiction temporaire ou permanente en fonction de la gravité des faits et du montant des sommes en cause.

Enfin, il faut signaler, au titre des incohérences, la possibilité offerte au comptable public d'obtenir du Ministre des Finances, une décharge totale ou partielle de sa responsabilité malgré la condamnation prononcée par le juge des comptes. Cette possibilité instituée par le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 (art. 35) est reproduite par la loi organique portant création de la Cour des comptes.

Ces documents sont en effets les éléments de fait qui permettent d'analyser les manifestations du phénomène en vue d'apprécier la comptabilité des mécanismes juridiques mis en place.

Il ressort des éléments obtenus que trois secteurs ou domaines d'activités sont « des foyers de corruption». Le premier est évidemment le domaine des marchés publics; surtout de travaux ou de fournitures. Il en est ainsi de l'utilisation des biens ou ressources mis à la disposition des administrations (entreprises publiques, gouvernances, hôpitaux, écoles...) Il est apparu que pour la seule année 1980, une vingtaine d'affaires ont été jugées par la cour de discipline budgétaire.

Il y a également le secteur du fonctionnement des juridictions où se notent plusieurs cas de corruption. Il faut signaler le cas des communes où plusieurs fautes de gestion ont été portées devant la Cour. Cela résulte entre autre, à notre avis, du caractère gratuit des fonctions des autorités municipales (maire, conseillers) et d'une forte politisation de la gestion des communes. Cette situation a conduit à l'élaboration du Projet d'Appui aux Communes (PAC), dont l'étude de faisabilité a été réalisée en septembre 1995. De l'avis des techniciens, ces problèmes de gestion demeurent encore d'actualité.

2.4.3. Recommandations relatives à la lutte contre la corruption

- Supprimer les réglementations dérogatoires au droit commun en matière de marché public; en particulier le décret n° 97-632 du 18 juin 1997, portant réglementation des marchés du Projet de construction d'immeubles administratifs et de réhabilitation du Patrimoine bâti de l'Etat.
- Rendre obligatoire une déclaration de patrimoine pour toutes les personnes assumant une responsabilité dans la gestion des institutions publiques
- Mettre en place, au niveau de la Primature, un organe central de contrôle des services administratifs qui pourrait intégrer les meilleurs éléments des inspections internes des ministères
- Revaloriser les salaires des agents de la Fonction publique
- Réactiver la loi et la Cour de répression de l'enrichissement illicite
- Renforcer les effectifs des organes de contrôle
 - Eliminer les réglementations publiques inutiles qui entravent l'activité économique et instituer des procédures administratives simples avec des critères et des dates butoirs précis,
- Faciliter de manière continue la participation et l'intégration de la société civile, dans la formulation, l'exécution et le suivi des programmes de réforme anti - corruption.
- Supprimer la faculté donnée à certaines administrations financières(Douane), d'empiéter dans le domaine de la justice(cf. code des Douanes art. 241, 248, 262, 264, 265, 266,)
- Annuler, en matière de marché public, les réglementations dérogatoires au droit commun et, en particulier le décret n 97-632 du 18 juin 1997.
- Veiller à une plus grande autonomie des organes de lutte contre la corruption en les dotant de moyens d'initier et de conduire des investigations portant sur des affaires de malversation, et de poursuivre les prévenus.
- Veiller à maintenir l'indépendance de la justice et s'assurer de l'adhésion à des normes rigoureuses d'intégrité, d'honnêteté dans le déroulement de la justice à entre autres, l'adoption d'un code de conduite en matière de justice.
 - Réduire les pouvoirs du Ministère public, et renforcer parallèlement ceux du juge d'instruction.
- Instituer des juges d'instruction spécialisés dans la lutte contre le phénomène de la corruption.
- La Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques doit être confinée à n'agir qu'au service de la Cour des comptes.

3. Organisation et fonctionnement des institutions publiques

De l'étude des différents décrets de répartition des services de l'Etat adoptés dans les quinze dernières années, il résulte le constat de certaines incohérences tant au niveau de l'organisation de la Présidence de la République, de la Primature, et des ministères.

3.1. Présidence de la République

Le phénomène marquant aura été assurément une concentration excessive des pouvoirs. En avril 1988, on comptait environ 18 services rattachés à la Présidence de la République.

Le décret n° 93-726 du 7 juin 1993 relatif aux attributions du ministre d'Etat, ministre des services et des affaires présidentielles emporte délégation des pouvoirs du Président de la République au ministre d'Etat, chargé d'assister le Chef de l'Etat dans l'élaboration de la politique de la Nation et de le tenir informé des modalités de sa mise en oeuvre par le gouvernement.

Dans l'exécution de cette mission, le ministre d'Etat a accès à toutes les informations gouvernementales et assiste ou se fait représenter à toutes les réunions interministérielles. Il vérifie, par ailleurs, la qualité des lettres (sic), décisions et actes soumis à la signature du chef de l'Etat. Il est, du reste, seul habilité à présenter des documents à la signature du chef de l'Etat.

Aucune logique administrative n'expliquait la concentration d'autant de pouvoirs aux mains du ministre d'Etat, cause de certaines interférences entre les pouvoirs de la Présidence et ceux du Premier ministre. Le cumul des fonctions du ministre d'Etat avec celles qui deviendront prééminentes au niveau du parti au pouvoir aura certainement contribué à accentuer la politisation de l'administration.

AGENCE DES INFRASTRUCTURES, DE PROMOTION DES INVESTISSEMENTS ET DES GRANDS TRAVAUX.

Une nouvelle structure, l'Agence des Infrastructures, de la promotion de l'investissement et des grands travaux, vient d'être créée par le nouveau régime. Dans le décret de répartition des services de l'Etat arrêté le 5 avril dernier, cette agence est logée à la Présidence de la République. Par ailleurs, elle porte trop de marques qui rappellent les pratiques de l'équipe socialiste.

L'Agence des Infrastructures, de la promotion de l'Investissement et des grands travaux devrait concentrer le désormais défunt Projet de construction et de réhabilitation du patrimoine de l'Etat (Pcrpe) et de la mort-née Agence de promotion des Investissements et des exportations (Apix) . On se rappelle que le Pcrpe était, sous Abdou Diouf, logé à la présidence de la république et qu'il pilotait lui-même les grands chantier de son septennat. Une situation que n'avait pas manqué de dénoncer bon nombre des responsables politiques aujourd'hui au gouvernement conscient de la manne financière que mobilisaient des projets et de la concentration excessive des pouvoirs entre les mains du chef de l'Etat. Certains d'entre eux avaient estimé que ces projets pouvaient être confiés à l'Agence d'exécution des travaux publics(Agetip) alors que d'autres considéraient qu'ils devaient être confiés aux départements ministériels concernés : équipement, transport terrestre, etc.

3.2. Primature

Les services du Premier ministre comprenaient, aux termes du décret 95-332 du 21 mars 1995, le cabinet et le secrétariat général du gouvernement. Dans leur fonctionnement, certains facteurs limitant avaient pu être observés parmi lesquels l'ambiguïté des relations hiérarchiques et fonctionnelles entre le secrétaire général du gouvernement et les conseillers techniques du Premier ministre, absence d'une structure de planification, de contrôle et de suivi de l'activité gouvernementale et rattachement de nombreux projets alourdissant le fonctionnement de la Primature.

Les conseils interministériels réunis sous la direction du Premier ministre aboutissent à des conclusions formulées sous forme de directives dont l'application n'est pas toujours certaine.

Dans le système constitutionnel sénégalais, la fonction de Premier ministre est assez faible comparée aux pouvoirs tentaculaires du Président de la République. En fait le Premier ne dispose pas de beaucoup d'autonomie dans les prises de décision et les directives issues des conseils interministériels qu'il préside ne sont pas toujours suivies d'application par les ministères et services compétents.

DIRECTIVES PRISES A L'ISSUE DES CONSEILS INTERMINISTERIELS

L'application correcte des directives, qui devrait aider à faire de notre administration une administration de développement, rencontre de nombreux obstacles qui tiennent essentiellement à la faiblesse du sens de l'Etat chez beaucoup d'agents, le manque de civisme, l'incompétence et le favoritisme.

Cette situation procède de ces attitudes et mentalités négatives, formes de sous-développement les plus difficiles à combattre. Mais elle tient aussi à la mauvaise organisation du système de suivi de l'application des directives. Il convient d'ajouter à ces causes, la rareté des sanctions prises à l'encontre des agents chargés de l'application des directives et qui se montrent oublieux de leurs obligations.

A voir les nombreuses circulaires de rappel qui sont souvent prises par les autorités administratives, on se rend compte qu'il y a encore beaucoup à faire pour parvenir à une meilleure application des directives. Quoi qu'il en soit, de nouvelles habitudes et de nouvelles méthodes de travail doivent naître. C'est le prix à payer pour arriver aux résultats escomptés.

Source : Ripas 23-24 janvier/décembre 1990

3.3. Ministères

La première observation tient à l'hypertrophie de l'organigramme gouvernemental avec le nombre pléthorique de ministres, sans rapport avec les missions fondamentales de l'Etat. : 28 en 1988, 33 en 1996 et 35 en 1998. Le nombre de ministres et de conseillers du Président de la République ayant rang de ministres dépasse celui des ministères. Cette multiplicité d'offices ministériels n'obéit pourtant ni à une spécialisation basée sur les missions fondamentales de l'Etat, ni à une logique administrative de départementalisation

fonctionnelle. Il s'agit véritablement d'une simple option de récompenser des responsables politiques au détriment de la nécessité de se conformer aux missions d'encadrement du développement reconnues constitutionnellement à l'Etat.

Il est surprenant de constater que les nouvelles autorités suivent la même tendance à la politisation du choix des ministres en dépit des promesses des candidats de l'opposition de réduire la taille du gouvernement.

Au niveau de l'organisation interne des ministères, il faut souligner les incohérences internes dans l'organisation des ministères avec des directions aux attributions imprécises coexistant avec des divisions sans bureau et des bureaux sans objet, ainsi que la faible déconcentration des pouvoirs. L'instruction primatoriale du 13 mai 1970 recommandant aux ministres de soumettre au Premier ministre, pour signature des projets de décrets portant délégation de pouvoirs aux directeurs et chefs de services, est restée pratiquement inappliquée.

La suppression des bureaux de suivi et des secrétariats généraux des ministères, et l'attribution de postes de conseillers techniques à des personnes au profil managerial et à l'expérience douteux, en violation des circulaires primatoriales relatives à l'installation des ministres, ont contribué à réduire l'efficacité des cabinets ministériels. Il s'y ajoute que les changements de ministres, emportant changements quasi-automatiques des cadres du ministère, favorisaient l'interruption du service public.

Un autre phénomène courant est, enfin, la concentration au niveau des ministères de structures à caractère de projets qui conduisent les cabinets ministériels à négliger leurs fonctions de conception et de coordination.

CONFUSION DES ROLES

Les cabinets ministériels, quant à eux, semblent se tromper de vocation pour avoir troqué leur mission de conception, de conseil et de coordination à celle de gestionnaire. En effet, de plus en plus, la tutelle et parfois de gestion des projets de développement sont assurées par les cabinets ministériels. Ainsi des conseillers techniques transformés en gérants se substituent souvent aux directeurs de service national à qui revient pourtant de droit le suivi opérationnel des projets dont le domaine d'intervention relève de leur compétence. Cette confusion des rôles, outre qu'elle hypothèque le fonctionnement normal des cabinets gêne considérablement la gestion des projets.

Source : RIPAS 1996

Une dernière observation est liée à l'absence d'une politique de communication dans les ministères contribuant au déficit de communication entre l'administration et les usagers. Cette situation a très peu évolué en dépit de la création de services de presse au niveau des ministères ; A l'exception de certains d'entre eux, ces services de presse travaillent dans un cadre imprécis et une situation matérielle déplorable : opposition fréquente du secret administratif, absence de bureau et de véhicules, moyens techniques inexistantes.

3.4. Parlement

Le Parlement sénégalais, depuis la loi n° 98-11 du 2 mars 1998 est devenu bicaméral avec deux chambres ; la chambre des députés élue au suffrage universel direct : l'Assemblée nationale, et le Sénat, élu au suffrage indirect.

Le Parlement, dans tout régime démocratique, doit être une institution de régulation du jeu politique et servir de contrepoids à la toute puissance de l'exécutif. Inspiré pour l'essentiel de l'héritage parlementaire de la France, le Parlement sénégalais s'inscrit parfaitement dans cette logique de contre pouvoir et de garde-fou à l'Exécutif.

Mais la pratique montre que cette institution suit un rythme imprimé par le Président de la République et son Gouvernement. Ce qui remet en cause l'efficacité même de l'action parlementaire qui connaît un certain nombre de limites qui peuvent être perçues au niveau des pouvoirs considérables dévolus au Président de la République dans l'élaboration de la loi mais aussi au niveau du contrôle de sa mise en œuvre.

3.4.1. Pouvoirs exorbitants de l'exécutif

Dans le vote des lois, le Président de la République dispose de pouvoirs exorbitants qui sont souvent utilisés pour faire obstacle à certaines initiatives prises par le Parlement, lui privant ainsi de la possibilité d'exercer son rôle.

Sans entrer dans les détails, nous mettrons l'accent sur deux prérogatives qu'il est susceptible d'utiliser contre certaines initiatives qui ne lui conviennent pas : la maîtrise de l'ordre du jour du Parlement et la possibilité d'invoquer certaines irrecevabilités prévues par les textes.

a. La maîtrise de l'ordre du jour.

D'après l'article 73 de la constitution, le Président de la République a la maîtrise de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Par ce moyen, il peut toujours empêcher une proposition de loi de voir le jour surtout si celle-ci provient de l'opposition ou qu'elle lui est défavorable. D'ailleurs l'étude des lois adoptées montre que la plus part d'entre elles ont une origine gouvernementale.

Ce moyen peut aussi être utilisé pour adopter systématiquement les projets et même les propositions favorables à l'exécutif en faisant accélérer leur examen par leur inscription en priorité à l'ordre du jour.

Une autre prérogative peut aussi être perçue à travers la possibilité offerte d'invoquer certaines irrecevabilités

b. Le recours aux irrecevabilités

A l'encontre des propositions et amendements des parlementaires qu'il souhaite écarter, le Président de la République peut obliger les députés à respecter des interdictions

prévues notamment dans l'intérêt des finances publiques (art.71 de la constitution et art. 53 du Règlement intérieur) en opposant une irrecevabilité aux propositions et aux amendements formulés par les parlementaires, lorsque leur adoption entraînerait soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. On remarque qu'une telle restriction ne peut s'appliquer aux projets et aux amendements du gouvernement.

3.4.2. Inefficacité des mécanismes de contrôle

Le rôle du parlement est en principe de contrôler l'action du gouvernement, avec pour conséquence éventuelle la sanction des insuffisances et manquements par la destitution du gouvernement.

a. Diversité des mécanismes de contrôle

Un certain nombre de dispositions sont prévues pour permettre un contrôle efficace de l'action gouvernementale.

- le vote des lois qui permet un contrôle a priori sur l'action gouvernementale puisque ces lois votées orientent et délimitent les principes généraux des stratégies d'action de l'état ;
- la loi de règlement qui permet aussi un contrôle a posteriori de la gestion gouvernementale ;
- l'obligation d'information du Parlement par le gouvernement sur la politique qu'il met en œuvre sous l'autorité du Président de la République ou du Premier ministre avec possibilité de formuler des questions écrites, orales ou d'actualité en cas de commissions parlementaires
- le pouvoir de sanction de l'exécutif y compris par le recours à la motion de censure ou par la mise en œuvre de la procédure d'accusation du Président de la République ou des ministres devant la Haute cour de justice.

b. Inefficacité du contrôle parlementaire

Les députés au Sénégal sont confrontés dans l'exercice de leurs missions à des facteurs limitant qui affectent singulièrement l'efficacité du contrôle parlementaire sur l'exécutif. ces limites sont à chercher dans l'organisation même des contrôles mais aussi du niveau du phénomène majoritaire.

1. Limites liées aux mécanismes du contrôle

- la prééminence de l'Exécutif en matière d'initiative législative atténue le pouvoir de contrôle a priori
- quant à la loi de règlement, son inconvénient se situe dans le retard qu'il accuse pour arriver au parlement
- en ce qui concerne l'obligation d'information du parlement par le gouvernement appelé encore " contrôle -information ", sa mise en œuvre laisse à désirer quant à leur efficacité

- politisation accrue des questions orales
- réglementation stricte des commissions d'enquête
- enfin quant au contrôle sanction, symbolisé par la motion de censure, force est de noter que celle ci est enfermée dans des conditions si strictes que sa mise en œuvre est difficile (voir art 75 et 75 bis de la constitution).

2. Limites liées au phénomène majoritaire

Il a un impact négatif sur l'efficacité du contrôle. En effet l'efficacité de l'action parlementaire connaît des limites liées à l'hégémonie du parti qui était au pouvoir, dont l'habitude était d'annihiler toute action entreprise dans le sens d'un contrôle efficient de l'activité gouvernementale.

3.5. Recommandations relatives au fonctionnement des institutions publiques

- Mettre fin à la concentration excessive des pouvoirs aux mains du Président de la République en engageant les réformes constitutionnelles qui renforceront les pouvoirs du Premier ministre tout en réservant au Président de la République les domaines de souveraineté et le contrôle de l'action gouvernementale
- Placer les structures à caractère de projets sous la tutelle directe des ministères compétents
- Réduire le nombre de ministres en précisant le nombre de ministères et de secrétariats d'Etat susceptibles d'être créés en prenant en compte les seules missions fondamentales de l'Etat
- Réduire, autant que possible, le cumul des fonctions administratives et politiques
- Restructurer la Primature pour la doter d'une organisation recentrée sur ses missions essentielles de définition et de pilotage de la politique de la Nation
- Renforcer le Secrétariat général du Gouvernement et le doter des moyens humains et matériels lui permettant d'assumer les missions de planification, de suivi et de contrôle de l'action gouvernementale
- Interdire la domiciliation de certains projets dans les cabinets ministériels et le cumul de fonctions ministérielles avec celles de gestionnaires de projets
- Ré instituer les secrétariats généraux de ministères pour assurer la continuité du service public
- Définir un organigramme type des ministères en tenant compte de leurs spécificités afin de supprimer les structures ad hoc et parallèles
- Interdire l'usage des biens publics à des fins politiques et instituer la déclaration de patrimoine à l'entrée et à la sortie des fonctions exécutives.

3. 6. Recommandations relatives au fonctionnement du Parlement

- Nécessité d'une libération de la tutelle de l'exécutif

Le parlement doit se libérer de la tutelle de l'exécutif pour jouer pleinement son rôle de contre poids. Pour cela il faut un rééquilibre des pouvoirs. Dans ce cadre une redistribution des pouvoirs au sein de l'exécutif s'avère nécessaire avec un gouvernement et un Premier ministre aux responsabilités plus accrues devant l'Assemblée nationale et un Président de la République jouant un rôle d'arbitre ; ce qui n'entame en rien son autorité mais rendra plus efficient le travail parlementaire.

- L'assouplissement des conditions de constitution des commissions d'enquête parlementaire avec la possibilité de les créer à la demande d'un dixième des parlementaires
- L'institution d'une obligation de comparution à l'égard de toute personne dont l'audition devant les commissions parlementaires est jugée utile
- La publication du rapport de la Commission d'enquête
- La possibilité pour le Parlement de saisir la justice pour instruire tout dossier qui l'intéresse, à la demande d'un dixième de ses membres
- La possibilité de saisine des organes de contrôle, notamment de l'Inspection générale d'Etat
- La consécration du caractère secret du vote de la mention de censure
- La création d'un corps d'assistants pour aider les parlementaires dans leur mission
- La rémunération des députés sur la base de leur seule présence effective aux sessions pour lutter contre l'absentéisme
- La publication annuelle des comptes du Parlement pour supprimer les « actes de gestion » secrets
- La mise en place d'un espace d'interpellation démocratique permettant aux citoyens d'intervenir directement dans le contrôle de l'action gouvernementale

4. Organisation et fonctionnement du système judiciaire

4.1. Réformes de l'organisation judiciaire

La grande réforme judiciaire entreprise en 1984, suite à la tenue des assises de la Conférence nationale judiciaire (05-19 mai à Dakar), allait aboutir à l'adoption, en février 1984, de plusieurs textes législatifs et réglementaires (lois n° 84 et 84-20 ; décret n° 84-1194 modifié par le décret n°85-179) ;

Une seconde grande réforme du système judiciaire fut mise en œuvre entre mai et juin 1992 : vont être adoptées 10 lois dont la plupart sont des lois organiques. L'objectif de la réforme était clair : il s'agissait de rendre la justice plus efficace parce que plus adaptée et plus accessible aux usagers.

La réforme de 1992 a mis en place de nouveaux organes juridictionnels consacrant l'éclatement de la Cour Suprême. Mais le système manquait de cohérence. La question s'était posée de savoir quelle était finalement l'option du législateur:: maintenir l'unité juridictionnelle ou réaliser une spécialisation du contentieux au sommet.

C'est alors qu'interviendront successivement des modifications du système mis en place.

D'abord en 1994 avec notamment la loi 94-60 du 09 août 1994 sur la Cour de Cassation. Cette loi avait comme objectif de résoudre les difficultés conjoncturelles résultant du déficit de magistrats remplissant les conditions de l'article 42 de la loi organique n° 92-27 du 30 mai 92 portant statut des magistrats. Elle créera donc une nouvelle catégorie de magistrats : les conseillers délégués et les avocats généraux délégués.

Ensuite en 1996 fut adoptée la loi organique n° 96-30 sur le Conseil d'Etat, pour revenir sur la distribution des compétences opérée entre le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, lors de la réforme entreprise en 1992. Des contraintes ont donc entraîné la remise du contentieux administratif à la compétence du Conseil d'Etat, compétence qui sera, par la suite, réaménagée en 1999 avec la loi organique n° 99-72 du 17 juillet 1999. Il faut également signaler l'institution d'un Commissaire du Droit à la place de celui du

gouvernement prévu à l'article 26 de la loi organique n° 92-24 du 30 mai 1992.

D'autres réformes interviendront plus tard notamment en 1997, 1998 (création de la Cour de discipline financière), mais surtout en 1999 avec la création de la Cour des Comptes, à la place de la Cour de discipline budgétaire.

En définitive, les réformes entreprises ont consacré d'importantes avancées notamment en matière d'indépendance de la magistrature avec les modifications relatives au Conseil Supérieur de la Magistrature et l'institution du Conseil Supérieur de la Cour des Comptes. Mais de nombreuses contraintes réduisent l'efficacité du système judiciaire. Il en est ainsi des procédures devant les différentes juridictions qui sont d'une complexité telle que leur maîtrise peut échapper même à la vigilance d'un spécialiste du droit.

Une initiative positive à souligner est l'institution en 1991 d'un Médiateur de la République dont la compétence est définie par la loi n° 99-04 du 29 janvier 1999 abrogeant et remplaçant la loi 91-14 du 11 février 1991 instituant un Médiateur de la République. Il ressort de ce texte que le Médiateur de République incite les services publics à rechercher l'esprit des lois dans leur application des textes, notamment en cas de conflits avec les citoyens, et à accepter de prendre en compte l'équité dans leurs relations avec les citoyens.

Il a une mission générale d'examiner les différents dossiers impliquant l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et tout autre organisme investi d'une mission de service public.

L'institution offre une procédure alternative aux tribunaux civils pour corriger les abus de l'autorité publique et les violations de ses obligations contractuelles. La nouvelle loi de 1999 lui confère le droit à l'auto saisine en l'autorisant à entreprendre, de sa propre initiative, toute démarche entrant dans le cadre de sa mission.

Les rapports annuels que le Médiateur adresse au Président de la République soulèvent des questions importantes et proposent souvent des recommandations pour l'amélioration des pratiques de gouvernance.

4.2. Complexité de l'organisation judiciaire

L'organisation judiciaire au Sénégal est très complexe. Le nombre des juridictions ne facilite pas l'identification du tribunal devant lequel le litige doit être porté.

Pourtant, le système sénégalais repose, à la différence du système français, sur le principe de l'unité de juridiction : ce sont les mêmes tribunaux, les mêmes magistrats qui sont compétents aussi bien dans les litiges qui opposent les particuliers, que ceux qui mettent en cause l'administration, même si, dans ce dernier cas, ce sont les règles du droit public qui s'appliquent. C'est un système d'unité de juridiction à dualité de contentieux.

Les juridictions judiciaires se subdivisent en juridictions civiles et en juridictions répressives, selon que la sanction encourue est une sanction civile ou une sanction pénale.

L'organisation judiciaire actuelle est globalement composée de deux catégories d'organes: les organes judiciaires proprement dits (ou de type classique) et les organes administratifs à caractère juridictionnel. Ceux-ci sont essentiellement: la commission de surveillance des banques et établissements financiers et les chambres de disciplines des ordres (experts agréés, médecins, avocats, huissiers). La présentation qui suit sera centrée sur les organes judiciaires de type classiques. Elle permet de distinguer d'une part les juridictions judiciaires, d'autre part les juridictions répressives.

4.2.1. Juridictions judiciaires

Elles se situent à trois niveaux : les tribunaux de premier degré, les juridictions d'appel et les juridictions suprêmes.

a.- tribunaux de première instance

1.- Le tribunal départemental

Il remplace depuis 1984, l'ancien juge de paix. Il est prévu un tribunal départemental dans chaque département. Mais les problèmes d'effectifs ont fait que certains départements sont encore dépourvus de tribunal. départemental. En 1998, seuls 38 magistrats étaient en office dans les 31 départements que compte le Sénégal.

Le tribunal départemental est occupé par un seul magistrat qui peut se faire assister par un *cadi* pour statuer sur les questions de droit musulman; l'assistance de ce *cadi* devenant obligatoire lorsque le litige porte sur les successions de droit musulman.

L'organisation et la compétence du tribunal sont fixées par les lois 84-19 et 84-20 du 02 février 1984 et par le décret 84-1194 du 22 octobre 1984, modifié par le décret 92-916 du 17 juin 1992.

Le tribunal départemental statue à juge unique qui, dans la plupart des cas, remplit les fonctions de juge d'instruction, de magistrat du parquet et de juge du siège. Ce qui a nécessairement des incidences sur son impartialité. La procédure est relativement simple et le plaideur peut défendre lui-même sa cause, sans être tenu de se faire assister par un avocat.

2- Le tribunal régional

Il en existe un dans chaque région. C'est le tribunal de droit commun, c'est -à- dire qu'il est compétent chaque fois que la connaissance d'une affaire n'a pas été spécialement réservée par la loi à un autre tribunal.

Le tribunal statue en forme collégiale (décret n° 92-916), avec trois juges. Mais là encore l'insuffisance de personnel a conduit à méconnaître cette règle au niveau de certains tribunaux. Il faut aussi noter que le Président du tribunal est juge des référés.

3- Le tribunal du travail

Il est le tribunal des parties au contrat de travail. Cette compétence est exclusive car les litiges qui lui sont confiés ne peuvent être portés devant aucune autre juridiction. Il en existe un dans chaque région sauf pour les régions de Kolda et Fatick qui n'ont pas encore de tribunal du travail et pour lesquelles le tribunal compétent est respectivement celui de Ziguinchor et Kaolack. Le tribunal compétent est celui du lieu d'exécution du travail.

A l'audience, le juge est assisté par deux assesseurs désignés, l'un par les syndicats de travailleurs, l'autre par les organisations d'employeurs. Le recours à un avocat n'y est pas obligatoire et, depuis la loi 97-17 du 1er décembre 1997, une formation en référé a été instituée auprès du Président du tribunal.

b. Juridictions du second degré ou d'appel

Il s'agit essentiellement de la Cour d'appel, mais le tribunal régional peut connaître de l'appel contre les décisions rendues en premier ressort par le tribunal départemental (c'est le cas notamment en matière de litiges relatifs au code de la famille: successions, divorce,

pensions alimentaires, garde des enfants...).

L'ordonnance du 11 novembre 1960 avait déjà prévu l'institution de plusieurs Cours d'appel. Mais, à ce jour, pour des raisons évidentes de moyens et d'effectifs, il n'en a été créé que deux : une à Dakar et une autre à Kaolack. La Cour d'appel de Kaolack n'est pas encore fonctionnelle.

La Cour d'appel peut être saisie par des plaideurs qui n'ont pas obtenu satisfaction auprès des juges du premier degré, et qui demandent un second examen de leur affaire par une juridiction hiérarchiquement supérieure. C'est la règle du double degré de juridiction, garantie de bonne justice.

La Cour comprend sept (07) chambres et est présidée par un Premier Président. Ses arrêts sont rendus, en toute matière, par trois magistrats.

c. Juridictions suprêmes

La réforme de mai 1992 avait pour objectif essentiel l'éclatement de l'ancienne Cour suprême en trois organes autonomes: la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et le Conseil constitutionnel.

1. Conseil constitutionnel

Il a été créé et organisé par la loi organique n° 92-23 du 30 mai 1992. Il est composé de cinq (membres nommés par décret pour une durée de six ans non renouvelables, dont un Président et un Vice Président).

Conformément à la loi 92-23 (art 1er) et aux dispositions de la Constitution du Sénégal, le Conseil constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des lois ordinaires et organiques, la recevabilité des propositions de lois, la constitutionnalité des engagements internationaux, les exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation.

Le Conseil reçoit les candidatures à la Présidence de la République et le serment du Président de la République. Il est juge du contentieux de l'élection à la Présidence de la République et est compétent pour déclarer les résultats définitifs de celle-ci.

2. Conseil d'Etat

Cette institution a été créée par la loi organique n° 92-24 du 30 mai 1992 modifiée, qui régit son organisation.

Le conseil d'Etat comprend un Président, deux Présidents de sections, quatre conseillers et des magistrats référendaires. Les membres du Conseil sont nommés par décret, sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la justice. Ses formations sont: les sections réunies, les sections et l'assemblée générale consultative

3. Cour de cassation

La Cour de Cassation est instituée par la loi organique n° 92-25 du 30 mai 1992. Elle comprend un Premier Président, trois Présidents de chambres et neufs conseillers.

Son Parquet est constitué d'un Procureur général, d'un Premier avocat général et de deux avocats généraux. Six auditeurs au plus, sont affectés au service de la Cour de cassation. Les membres de la Cour de cassation et du Parquet près ladite Cour sont nommés par décret sur propositions du Ministre de la justice.

4. Cour des comptes

La Cour des Comptes est une juridiction financière et une institutions supérieure de contrôle des finances publiques. Elle est instituée par la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999.

La cour des comptes contribue par son action permanente de vérification, d'information et de conseil, à la réalisation des missions de sauvegarde du patrimoine public et de contrôle de la sincérité des finances publiques; d'amélioration des méthodes et techniques de gestion et de rationalisation de l'action administrative (art.3) . Elle assiste par conséquent le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour des comptes se compose d'un Président, et de Présidents de Chambre, de Chefs de section, de Conseillers maîtres, de conseillers référendaires et de conseillers. Le Ministère Public y est assuré par un commissaire du Droit qui peut être assisté d'un commissaire adjoint.

Il faut préciser que la Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques qui était un organe de contrôle autonome puis rattaché au Conseil d'Etat, constitue actuellement une Chambre de la Cour des Comptes et le magistrat qui la préside a rang de Président de chambre.

Il convient enfin de relever que les magistrats de la Cour des comptes sont régis par un statut spécial qui a fait l'objet de la loi organique n° 99-73 du 17 février 1999. Ce statut spécial doit permettre, selon l'exposé des motifs de cette loi organique, à ce corps de contrôle de remplir sa mission dans les meilleures conditions, compte tenu de ses attributions spécifiques. Il est ainsi institué, parallèlement au Conseil supérieur de la magistrature, un Conseil supérieur de la Cour des comptes qui est par excellence, l'organe de régulation du déroulement de la carrière des magistrats.

4.2.2. Les juridictions répressives

Il faut rappeler qu'en vertu du principe de l'unité de juridictions, ce sont les mêmes juges qui statuent au pénal comme au civil. C'est simplement la dénomination qui change.

Les juridictions répressives sont celles qui sont compétentes pour appliquer une sanction pénale. Il faut noter que les juridictions supérieures (cour d'appel et cour de cassation) sont communes.

a. Les juridictions d'instruction

Ce sont des juridictions spécialisées dans la recherche des preuves. Dans le cas où celles-ci établiraient de manière suffisante la culpabilité du prévenu, la juridiction d'instruction renvoie celui-ci devant la juridiction de jugement et, dans le cas contraire, elle prononce un non-lieu.

L'instruction est obligatoire en matière criminelle et reste facultative en matière correctionnelle. Elle ne peut avoir lieu en matière de contravention. C'est donc la gravité de l'infraction pénale qui explique le recours à l'instruction.

En matière de délit pénal, l'instruction, facultative, est confiée au juge d'instruction. Pour les crimes, elle a lieu en deux temps: par le juge d'instruction et par la chambre d'accusation qui est une formation spéciale de la Cour d'appel. C'est cette Chambre qui décide, si les charges sont suffisantes, de traduire l'accusé devant la Cour d'assises.

Il convient de remarquer que le manque de personnel a aboutit à une instruction où le

Cette situation est expliquée par les problèmes de déficit de personnel et de matériels nécessaires au bon fonctionnement des juridictions. On dénombre ainsi environ un (01) magistrat pour 25 000 habitants à Dakar, pour 75 000 habitants au moins dans les autres régions (cf. rapport de l'Inspection Centrale des services judiciaire, 1998) , alors que la moyenne dans les pays occidentaux est d'un (01) juge pour 1000 habitants.

Il est étonnant de constater, au moment ou le service public de la justice éprouve un besoin pressant de renforcement de ses effectifs qu'un nombre impressionnant de magistrats sont en détachement au niveau des ministères soit, en 1997, 26 alors que les tribunaux départementaux ne comptent que 38 magistrats.

REPARTITION DES MAGISTRATS AU 23 FEVRIER 1998	
AFFECTATION	MAGISTRATS
Ministère de la Justice	18
Conseil d'Etat	15
Cour de Cassation	17
Conseil Constitutionnel	4
Cour d'Appel de Dakar	31
Cour de Discipline Budgétaire	3
Tribunaux du travail de Dakar	8
Tribunaux régionaux	68
Tribunaux départementaux	38
En détachement	26
TOTAL	228

Source : Ministère de la Justice, 1998

4.4.2. Les coûts élevés de la Justice

Il faut d'abord souligner que la contribution de l'Etat au service public de la justice demeure très faible : la part du budget de l'Etat dans le budget de l'Etat est seulement de 0, 82 %. De façon générale, les tribunaux fonctionnent dans un dénuement quasi-total. Le transfert du Palais de justice de la vieille bâtisse délabrée qui l'abritait depuis la période coloniale et l'éclatement des différentes juridictions dans d'autres immeubles administratifs, a contribué à accentuer la désorganisation du service public de la justice.

L'action en justice engendre des frais supportés par les justiciables au début et à l'issue des procédures. Ces frais sont souvent très élevés, du fait du recours aux auxiliaires de justice (huissiers, avocats, notaires), mais aussi du fait du nombre important d'actes de procédure prescrits, des taxes fiscales et des formalités dispendieuses qui conditionnent, malheureusement, la recevabilité des procédures. A titre d'exemple, le coût des exploits d'huissier (assignations, citations, procès verbaux, sommations, réassignations, congés) varie entre 15 000 CFA et 30 000 CFA. Le coût des expertises (fiscales, immobilières, comptables, médicales) varie entre 100 000 CFA et plusieurs millions. Le coût des honoraires d'avocats, quoique fixé sur la base d'un barème faisant l'objet d'un arrêté du Garde des Sceaux, n'est pas non plus à la portée des justiciables. Ces honoraires varient en effet entre 100 000 CFA et 1 000 000 CFA, voire plus si des recouvrements de créances

intervenaien. Il s'y ajoute le coût des jugements et arrêts des cours et tribunaux. Le montant du droit fixe est de 8000CFA au tribunal régional, 16 000FCFA à la Cour d'appel, tandis que le droit proportionnel est de 5% en matière commerciale notamment. Il arrive ainsi que des plaideurs soient incapables, faute d'argent, de lever la grosse du jugement ou de l'arrêt condamnant leur adversaire à leur payer les sommes d'argents réclamées. La justice est chère et il n'est pas exagéré de le dire, le plaideur étant dans la grande majorité des cas, de condition matérielle modeste.

Il conviendrait par conséquent de revoir l'exigence de certaines formalités procédurales. Par exemple, pourquoi imposer un acte notarié, ou d'huissier, là où l'information peut circuler sans que le souci de sécurité juridique soit compromis par un simple acte sous seing privé. Et, il se trouve que souvent, la prescription d'actes de procédures, dans les formes dispensieuses pour le justiciable, découle d'un simple mimétisme, et non d'une réflexion approfondie sur la sécurité juridique. Il serait également opportun de réviser la fiscalité des actes de procédure. Certes l'Etat doit renflouer ses caisses par tout moyen. Mais il le fait bien souvent en contrariant certains objectifs qu'il s'est lui-même fixés.

Il conviendrait en définitive, d'extirper de nos textes le formalisme aveugle, pour un formalisme plus simple, allant surtout dans le sens d'une justice moins coûteuse, et donc plus accessible au citoyen. Il est vrai qu'il y a l'assistance judiciaire. Mais celle-ci recèle des insuffisances liées essentiellement à ses critères imprécis d'attribution.

4.4.3. Dysfonctionnements de la justice

L'accessibilité de la justice dépend dans une large mesure de l'image que celle-ci dégage. La beauté de cette image est fonction de la confiance que les usagers lui vouent. Cette confiance est en grande partie entretenue par le personnel des cours et tribunaux et par tout le personnel qui intervient dans le fonctionnement de l'appareil judiciaire. Ainsi, les personnels en tenue (policiers, juges, gendarmes) ou autres agents (greffiers, secrétaires) dissuadent les simples gens à les aborder. Et la justice comme la police apparaît aux yeux des populations, comme des espaces à éviter autant que possible. Les populations affichent ainsi une méfiance à l'encontre de la justice.

Il serait par conséquent nécessaire de mettre en place un système d'accueil dans les services de la justice, non seulement en vue d'aider les populations à se retrouver dans les rouages complexes des juridictions et des procédures, mais également en vue de rassurer le justiciable.

La justice, comme ses juges, apparaît aux yeux de ses usagers comme un monde terrifiant, où l'on ne met pas les pieds avec autant d'assurance que lorsqu'on se rend à la poste. Il faut y ajouter les lenteurs de la procédure qui ont fini par convaincre que la justice est synonyme de longue attente, de lassantes allées et venues, en somme, de perte de temps et d'argent.

Il y a également le problème des rapports entre les auxiliaires de justice et les justiciables. Ces derniers se plaignent fréquemment du comportement des membres de ce corps. Ainsi les particuliers contestent souvent les honoraires de ces auxiliaires qui, dans certains cas sont précomptés à la source ou le non-versement de sommes d'argent recouvrées au titre des indemnités allouées par les juridictions ou fixées par transaction avec le civilement responsable ou l'assureur appelé en garantie. Des difficultés naissent également tantôt du désintérêt de l'avocat pour une cause qu'il avait acceptée de prendre en charge, tantôt de l'impossibilité dans laquelle se trouve le justiciable d'être reçu par conseil ou d'obtenir la restitution de pièces versées à son dossier. Le règlement de ces litiges dépend de l'exercice par le bâtonnier de l'ordre des avocats, de ses prérogatives.

Les causes du phénomène sont multiples. Mais il y a essentiellement la situation financière des magistrats, les pouvoirs importants concentrés entre les mains des autorités: Officier de police judiciaire, Procureur de la République entre autres. Celui-ci peut même se présenter comme plus «efficace» qu'un avocat étant habilité, dans bien des cas, à décider seul de la suite à réserver à une affaire.

Il est incontestable que la justice est, comme les autres services publics, gangrenée par la corruption, au point qu'un séminaire y a été consacré par les magistrats sénégalais, au cours duquel le phénomène a été reconnu par les plus hautes autorités. Depuis longtemps, les avocats ont dénoncé les pratiques concurrentielles de démarchage de la clientèle par l'entremise des célèbres agents des affaires.

4.4. Transparence de la justice

Cette option est retrouvée dans les stratégies alternatives de résolution des conflits comme l'institution d'un Médiateur de la République qui, aux termes de la loi organique n° 91-14 du 11 février 1991, incite les pouvoirs publics à rechercher l'équité dans leurs relations avec les citoyens, d'une manière compatible avec le respect des lois et règlements.

Le rôle du juge doit être de rétablir l'équilibre par des solutions pratiques qui concilient les intérêts en cause, qui satisfassent si possible, les deux parties et apaisent les adversaires. Le recours à la notion d'équité pourrait alors être salutaire. Celle-ci a été vue comme «une justice meilleure, laquelle corrige la justice légale quand elle aboutit dans un cas particulier à des résultats injustes, par suite des termes généraux d'une loi qui n'a pas tout prévu.

A titre d'exemple, on peut citer le cas de ce magasinier de la SODEVA qui, en juin 1991, se trouvait, après s'être adressé vainement à toutes les autorités compétentes, dans l'impossibilité d'obtenir l'ordonnance de non lieu rendue en sa faveur depuis le 28 novembre 1980 par un juge du Tribunal régional de Kaolack. Pour ce citoyen inculpé de détournement de deniers publics, l'on devine aisément l'intérêt que la détention d'un tel acte représenterait pour lui, éventuellement pour la reconstruction de sa carrière professionnelle. Les vérifications entreprises révélèrent que l'original et la copie dudit acte étaient introuvables, parce que perdus.

4.5. Recommandations relatives à l'organisation et au fonctionnement de la justice

- Autonomisation du pouvoir judiciaire par la suppression du Ministère de la justice, à défaut interdiction systématique des instructions écrites ou orales du Ministre de la Justice
- Election des membres du Conseil supérieur de la magistrature par leurs pairs
- Dissociation du grade et de la fonction dans la procédure d'avancement des magistrats
- Augmentation de l'enveloppe budgétaire allouée au service public de la justice
- Réduction des frais de justice et simplification des procédures
- Rapprochement du ratio, nombre de juges/population aux normes internationales
- Rapprocher la justice des justiciables en reprenant la structuration des juridictions de premier degré pour une plus grande simplification
- Renforcement des effectifs du personnel d'appui (greffiers, secrétaires de greffe)
- Créer un service d'accueil et d'assistance aux justiciables au niveau des juridictions
- Création au sein de l'Inspection générale d'Etat d'une section chargée du contrôle externe de la justice
- Modernisation de la gestion des archives et informatisation des greffes des tribunaux
- Veiller au respect par les auxiliaires de justice des principes éthiques et déontologiques

V. Gouvernance locale

5.1. Organisation administrative

Le Sénégal est divisé en dix régions qui portent les noms de leurs chefs-lieux, administrés par des Gouverneurs assistés d'adjoints. Chaque région des départements administrés par des préfets, on dénombre aujourd'hui 31 départements au Sénégal. Chaque département est subdivisé en un nombre variable d'arrondissements administrés par des sous-préfets, on en compte 94 au total.

Les régions, départements et arrondissements n'avaient, jusqu'à la réforme de 1996, ni personnalité morale, ni autonomie financière.

Parralèlement à cette administration d'Etat, on retrouve les collectivités locales qui forment la réalité de l'administration locale. On dénombre 48 communes et 318 communautés rurales, dotées de d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière.

Dans le discours de fin d'année, prononcé par le Président de la République, ce dernier avait annoncé son intention de soumettre à l'Assemblée nationale un projet de loi transformant les régions en collectivités décentralisées jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière, avec à la tête des Conseils régionaux dont les membres seront élus au suffrage universel. Le projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale en février 1996.

La configuration des collectivités décentralisées qui résulte de la loi de 1996 distingue la région, la commune et la communauté rurale.

5.3. Faiblesses de la politique de décentralisation :

- La loi de 1996 relative au transfert des compétences prévoit deux catégories de ressources :
- la compensation des charges financières résultant des transferts de compétences aux collectivités locales ; les collectivités bénéficiaires de nouvelles compétences devraient recevoir des ressources au moins équivalents aux dépenses effectuées par l'Etat pour la gestion des mêmes activités
 - un fonds de dotation de la décentralisation alimenté par une part de la Taxe sur la Valeur Ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat ; le montant du fonds pour la gestion 1997 était de 4 889 537 000 de F CFA et les critères de répartition de ressources fixés par le décret n° 96-1126 du 27 décembre 1996.

5.2. Ressources des collectivités locales

COMMUNAUTÉ RURALE : Les organes de la communauté rurale sont le Conseil rural et le Président du Conseil rural. A l'instar des autres collectivités locales, la communauté rurale dispose d'importantes compétences portant dans les matières suivantes : domaines, environnement et gestion des ressources naturelles, santé, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation et formation professionnelle, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat.

COMMUNE : Les organes de la commune sont le conseil municipal et le maire. La commune a des compétences générales de promotion du développement économique, social et culturel. Elle a également une compétence générale d'organisation de l'aménagement de son territoire. Les compétences transférées sont les suivantes : domaine, santé, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation et formation professionnelle.

REGION : Les organes de la région sont le Conseil régional dirigé par un Président et assisté d'un Comité économique et social. La région dispose de compétences générales et de compétences transférées par l'Etat. Les compétences générales ou compétences de l'aménagement du territoire Les compétences transférées sont nombreuses, à savoir : les domaines, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la santé et l'action sociale, la jeunesse, les sports et les loisirs, la culture, l'éducation et la formation professionnelle, la planification, l'urbanisme et l'habitat. La région peut passer des conventions de coopération décentralisée avec d'autres collectivités locales, des organismes publics ou privés étrangers ou internationaux, dans le cadre défini par les lois et règlements.

5.3.1. Déconcentration insuffisante

La décentralisation n'a pas été accompagnée d'une déconcentration suffisante des pouvoirs en faveur des administrations locales. En dehors du décret d'habilitation générale de 1972, les autorités locales n'ont reçu que de timides délégations de pouvoir des autorités centrales.

L'idée du projet gouvernemental en 1996 était de renforcer les attributions des représentants de l'Etat auprès des collectivités locales, en leur déléguant la plupart des pouvoirs de contrôle jusque-là exercés par le ministre chargé des collectivités locales. A l'étape de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, les députés ont remis en cause cette idée estimant que toutes les mesures statutaires concernant les élus locaux devraient être prises par le ministre chargé des collectivités locales lui-même. Par exemple, il reviendra au ministre et non au sous-préfet de se substituer au président du conseil rural, après mise en demeure ou de prendre des sanctions en cas de défaillance de ce dernier.

Ces lacunes expliquent que le Président de la République ait, dans son message annuel du 2 avril 1996, annoncé la préparation par le gouvernement d'un code de la déconcentration. La Charte de la déconcentration, n'a pas été jusqu'ici adoptée par le gouvernement. La situation qui perdure est qu'on assiste d'un côté à une décentralisation des pouvoirs en faveur des collectivités décentralisées et l'autre à la persistance d'une concentration excessive des pouvoirs au niveau central.

De même les structures comme les Agences Régionales de Développement, qui étaient prévues pour apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liées au développement, n'ont pas été mises en place dans toutes les régions.

5.3.2. Politisation des espaces locaux

Le constat est fait que les premières années d'application de la réforme ont surtout révélé une forte politisation du processus de la régionalisation. Le cumul de fonctions de représentation nationale avec des fonctions exécutives au niveau des collectivités décentralisées (Assemblée nationale, Sénat, Conseil régional, Commune) a contribué à renforcer la politisation de la gestion des collectivités locales. Il faut ajouter à cela l'éloignement des autorités de ces collectivités locales des populations du fait qu'elles ne résident pas, bien souvent, de manière permanente dans leur localité.

5.3.3. Disproportion entre les compétences transférées et les moyens alloués

Le transfert de compétences n'a pas été suivi par une allocation suffisante de moyens aux collectivités décentralisées. Il paraît audacieux de transférer des responsabilités aussi lourdes que dans le secteur de l'éducation et de la santé, normalement dévolues à l'Etat central.

La plupart des collectivités locales sont confrontées à de graves difficultés financières et n'arrivent pas à opérer des investissements sur un budget englouti dans les dépenses de fonctionnement et de personnel.

Il faut souligner à ce titre que le mode d'alimentation du Fonds de dotation ne présente pas toutes les garanties puisque la TVA qui lui sert d'assiette est une recette aléatoire qui repose sur la consommation et qui, en dépit de sa généralisation, est encore contestée par une partie du secteur informel.

La réforme de la fiscalité locale destinée à accroître les ressources propres des collectivités traîne en longueur. La faiblesse des ressources propres est explicable par l'exiguïté et la crise persistante du secteur d'activité moderne, une diminution rapide des rendements de la fiscalité directe locale (patente et impôts fonciers) et un rétrécissement de l'assiette des impôts fonciers du fait des exonérations fiscales accordées par l'Etat.

INSUFFISANCE DES RECETTES FISCALES LOCALES

L'éventail des recettes fiscales locales est jugé trop restreint par les Présidents de Conseil rural qui ne les recouvrent d'ailleurs qu'avec difficulté. Il en est ainsi pour la taxe rurale dont l'acquittement par les populations devient de plus en plus hypothétique dans certaines zones.

La faible consistance de la taxe rurale ne permet pas aux conseillers ruraux de couvrir leurs dépenses obligatoires et de réaliser les investissements communautaires pour offrir des services aux populations. En outre, son caractère non nominatif la rend peu crédible aux yeux des populations rurales qui ont d'autres priorités en matière d'affectation de ressources.

Source : Association des Présidents de Conseil rural, 1999.

5.3.4. Dédoublage de compétences

On a pu constater, dans ce domaine, un dédoublement caractérisé par la mise en place des collectivités locales et le maintien des structures déconcentrées des départements dont les compétences ont été transférées.

Il y a aussi les risques de conflits de compétence résultant du fait que tous les domaines de compétence sont partagés entre les trois catégories de collectivités locales. Il n'y a pas une articulation entre les différentes compétences transférées dans un même domaine : il en est ainsi en matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et de formation professionnelle. Une telle situation peut favoriser des empiètements d'une collectivité locale sur les compétences d'une autre collectivité locale.

De façon très équivoque, l'article 3 de la loi 96-07 portant transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dispose que cette répartition de compétences « s'effectue en distinguant celles qui sont dévolues aux régions, aux communes et aux communautés rurales ».

5.3.5. Démocratisation incomplète

Le Code des collectivités locales prévoit un système de démocratie représentative : les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel avec un scrutin mixte. Cette élection des conseillers généraux sur la base de listes présentées par les seuls partis politiques risque de conduire à une politisation excessive des Conseils et à la création d'oligarchies locales.

La démocratie représentative exclut le référendum, l'initiative populaire et la révocation des élus par les électeurs. Le Code des collectivités locales prévoit des possibilités d'action au profit des citoyens (participation aux réunions du Conseil régional, droit de communication de documents, droit de saisine du gouverneur) mais ces possibilités

- Faire une toilette des textes sur la décentralisation/régionalisation
- Adopter sous forme de loi la Charte sur la déconcentration
- Réduire et revoir le domaine des compétences transférées aux différentes collectivités décentralisées
- Renforcer le partenariat entre les Conseils régionaux et les Comités Régionaux Economiques et Sociaux pour promouvoir le développement local
- Interdire le cumul des fonctions de Président de Conseil Régional avec d'autres fonctions nationales et surtout rendre éligibles les personnes résidant, de façon permanente, dans les régions
- Augmenter les moyens budgétaires alloués aux collectivités locales et raccourcir les procédures de mise à disposition et instituer des budgets de programmes
- Mettre en place des chambres régionales des comptes et donner aux tribunaux régionaux compétence en matière de recours pour excès de pouvoir pour les actes relatifs aux collectivités locales
- Modification des règles de la comptabilité publique
- Alléger ou améliorer la tutelle sur les collectivités locales surtout en matière de gestion
- Mettre à la disposition des représentants de l'Etat des contrôleurs de gestion
- Implantation d'infrastructures économiques et sociales dans les régions

5.4. Recommandations en matière de décentralisation

PLACE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION

La décentralisation des institutions locales favorise une ouverture plus grande des différentes composantes de la société civile dans le développement local. La loi sénégalaise organise une participation institutionnelle par :

- la représentation des associations et groupements, des ONG, des milieux d'affaires et de groupes d'intérêt dans les comités économiques régionaux,
- la possibilité offerte aux citoyens de s'informer et d'interpeller les élus
- la formulation d'avis sur la marche de la collectivité.

La société civile y compris les Ong a joué un rôle relativement effacé dans le processus et n'a pas influé sur son cours... Si les ONG veulent imprimer une dynamique en vue d'une gestion démocratique efficace des affaires locales tournées vers la défense des intérêts des populations et la relance des économies locales, elles doivent s'engager dans des actions de concertation avec les autres groupes de la société pour donner un cadre organisationnel au partenariat au partenariat de la société civile.

Source : Cahiers du CONGAD, n°1, janvier 1999

demeurent très limitées et risquent de ne pas être utilisées du fait du faible niveau d'instruction des citoyens et de la difficulté d'accéder aux sources d'information. Les associations et groupements ne sont pas mieux impliqués. Ils peuvent être représentés au Comité économique et social, mais cette structure n'a qu'une compétence consultative.

6.1.1. Agents fonctionnaires

Caractérisé par une certaine hétérogénéité, ce statut traite des problèmes relatifs à la carrière des agents de l'Etat.

6.2. Statut de la Fonction Publique

Il faut aussi noter parmi les principales contraintes :

- la concentration géographique à Dakar du pouvoir décisionnel : inexistance dans la réalité, d'une véritable déconcentration administrative, initiative locale étouffée,
- la politisation des décisions notamment en matière de nominations,
- non-respect des limitations de recrutements à des fins de clientélisme politique
- l'influence du parti au pouvoir sur l'Administration.
- l'allocation partisane des ressources publiques
- les pesanteurs culturelles

Ces différentes réformes n'ont généralement pas atteint les objectifs visés du fait de nombreuses contraintes pesant sur les autorités publiques : centralisation de l'Administration, bureaucratie accentuée, pratique exagérée du pouvoir hiérarchique d'où lenteurs administratives

volontaire des agents de l'Etat et modifiant certaines dispositions du statut général.

- 1990 : Loi n° 90-02 du 02 janvier 1990 instituant un dispositif d'incitation au départ (CEMS-Arrêté primatorial n° 07760 du 23 juillet 1981

- 1981 : Création de la Cellule de contrôle des effectifs et de la masse salariale du

- 1981 : Opération dégraisage avec pour objectif l'apurement du fichier solde. Des contrôles ont été effectués et plus de 2000 cas irréguliers ont été recensés

- 1979 : Création de la Commission de rationalisation des structures et emplois publics (CORASE. Arrêté primatorial n° 8815 du 04 août 1979)

- 1976 : Opération organigrammes avec pour objectifs l'établissement du détail des service de chaque ministère et le recensement des effectifs réels

- 1968 : Création du Bureau Organisation et Méthodes

6.1. Réformes majeures sur la Fonction publique

V. Gestion de la fonction publique

- Accélérer la réforme de la fiscalité locale sans augmenter la pression fiscale, par exemple en réduisant la politique d'exonération à la taxe foncière dont bénéficient les locaux d'habitation et certains locaux à usage professionnel
- Améliorer le statut des élus locaux et assurer leur formation
- Mettre en place un statut de la fonction publique territoriale et locale
- Développer le programme de sensibilisation des populations en vue de renforcer leur participation.

Le texte de base qui régit les agents fonctionnaires est la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 portant statut général des fonctionnaires, c'est la charte fondamentale de la fonction publique. Initialement, elle ne donnait pas une définition précise du fonctionnaire et n'avait pas de vision synthétique des différents corps de la fonction publique. La loi n° 61-33 a connu, cependant, plusieurs modifications :

- 1^{ère} modification : La loi n° 65-12 du 04 février 1965 modifie le régime du détachement des fonctionnaires (articles 63 et 71 du statut général).

- 2^{ème} modification : Les lois n° 66-04 et n° 66-05 du 18 janvier 1966 essaient de préciser la notion de corps. La première exclut expressément les magistrats, les militaires et diverses autres catégories d'agents du champ d'application du statut général, d'où l'apparition implicite de la notion de statut spécial.

Le statut spécial déroge au statut général dans ses dispositions essentielles et concerne un personnel ayant des obligations particulières, exceptionnelles et qui en contrepartie bénéficie d'avantages particuliers (par exemple, l'indemnité spéciale recherche formation pour le personnel enseignant des Universités). La seconde modifie l'article 99 du statut général et introduit la notion de statut particulier dérogatoire au statut général. En réalité, il s'agit d'une variante de la notion de statut spécial.

- 3^{ème} modification la loi n° 68-01 du 04 janvier 1968 modifie le statut général relativement à la définition des cadres et des corps de l'administration (article 22), à la notation (article 29), à l'échelle des sanctions disciplinaires (article 43), à l'autorité compétente pour exercer le pouvoir disciplinaire (article 44), au régime des sanctions du premier degré (article 45).

- 4^{ème} modification : La loi n° 71-31 du 12 mars 1971 tente de refondre le statut général. Pour la première fois, en son article 1^{er}, la loi mentionne expressément la notion de statut spécial. Les autres modifications précisent les conditions d'exercice du droit de grève, réglementent le fonctionnement des commissions paritaires, la hiérarchie des corps, le régime disciplinaire et celui des positions

- 5^{ème} modification La loi n° 73-60 du 19 décembre 1973 précise la nature des pièces d'état civil à fournir par le candidat à l'entrée dans la fonction publique. De plus, elle crée une position nouvelle dans la fonction publique à savoir le maintien par ordre sans affectation et sans rémunération de la femme d'un fonctionnaire ayant suivi son époux, en service dans une mission diplomatique.

- 6^{ème} modification : La loi n° 83-53 du 18 février 1983 pose le principe de l'interdiction des cumuls et celui de l'obligation d'indépendance : l'objectif visé est de moraliser la fonction publique et de rechercher l'efficacité du travail administratif.

- 7^{ème} modification : La loi n° 97-14 du 07 juillet 1994 concerne le système de notation des fonctionnaires (articles 29 et 30). Il s'agit de faire en sorte que l'appréciation des agents soit fondée sur un système d'évaluation basé sur les critères de performance et de potentialités.

Il faut préciser que tous les corps et cadres fonctionnaires régis par le statut général disposent de statuts particuliers dont les spécificités sont fixées par décret, d'où la multiplication des dits statuts. L'application de statuts particuliers a entraîné par des inégalités et des disparités entre les fonctionnaires notamment au niveau des échelles indiciaires de corps de fonctionnaires formés dans des écoles de niveau équivalent. Compte tenu de ces problèmes, le gouvernement a tenté une harmonisation des statuts particuliers en prenant le décret n° 77-263 du 06 avril 1977 portant classement des écoles et établissements de formation et de certains concours de recrutement.

6.1.2. Agents non-fonctionnaires

Les agents non-fonctionnaires sont liés à l'Etat par un contrat de travail. Ils sont regroupés en plusieurs catégories et sont régis par plusieurs textes :

- le texte fondamental est la loi n° 61-34 du 15 juin 1961 portant code du travail et qui s'applique à tous les agents non-fonctionnaires de l'Etat. Ce texte a été modifié plusieurs fois et la loi n° 97-17 du 01 décembre 1997 a procédé à un profond remaniement de la législation alors en vigueur. Les principales innovations concernent l'affirmation du droit au travail, l'instauration d'un dialogue social dans les entreprises, la flexibilité de la durée du travail, la refonte de certaines procédures et leur allègement, l'institution du bilan social, la mise en disponibilité, l'accroissement des compétences des délégués du personnel et celui des pouvoirs des partenaires sociaux en matière de salaires. La nouvelle loi a également instauré le principe de la formation professionnelle, la création d'un référé au niveau du tribunal du travail, le renforcement des pénalités etc.
- le décret n° 73-347 du 12 avril 1974 concerne le personnel des services informatiques de l'Etat.

Le décret n° 75-703 du 26 Juin 1975, quant à lui, étend le régime du décret n° 74-307 aux agents non-fonctionnaires des communes. C'est une sorte d'unification statutaire du personnel de l'Etat et de ses démembrements.

Le décret n°80-700 du 12 juillet 1980 précise ces modalités d'avancement du personnel de secrétariat.

Le décret n°87-204 du 18 février 1987 abroge et remplace l'article 35 du décret n°74-307 relatif aux sanctions disciplinaires.

L'analyse de ces différents textes monte un rapprochement entre le régime des agents non fonctionnaires et celui des fonctionnaires. Pour ces deux catégories d'agents, les obligations de service et la plupart des droits statutaires sont pratiquement comparables. Par ailleurs, les agents contractuels sont également assujettis aux différentes conventions collectives applicables dans le secteur privé, en fonction de leur qualification professionnelle.

6.2. Gestion de la carrière

A partir de leur entrée dans la fonction publique, les agents de l'Etat sont gérés par de nombreuses structures dont la dispersion n'est pas gage de rationalisation et d'efficacité.

6.2.1. Organes de gestion de la carrière

Quel que puisse l'intitulé du ministère en charge (Ministère de la Fonction Publique, de l'Emploi et du Travail, Ministère de la Modernisation de l'Etat), la gestion du personnel administratif est confiée à des organes techniques

Il s'agit d'abord des services administratifs spécialisés en fonction des catégories d'agents :

- 1) La division des fonctionnaires est chargée de l'administration des catégories agents relevant du statut général à l'exception des enseignants.

2) La division des enseignants gère le personnel éparpillé dans plusieurs départements (Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture, etc.)

3) La division des agents non-fonctionnaires

4) La division pension et discipline qui s'occupe de l'admission à la retraite de tous les agents de l'État et des questions disciplinaires

5) Le fichier central concentre l'ensemble des dossiers des agents fonctionnaires ou non.

En principe ces services administratifs spécialisés recensent toutes les informations relatives aux agents de la fonction publique. Ils sont tenus de noter tout changement intervenant dans la carrière des fonctionnaires.

Outre leur dispersion, ces services connaissent de nombreux problèmes matériels (archivage des dossiers, coordination insuffisante) qui aboutissent à des contentieux. Les contentieux les plus fréquents sont relatifs aux avancements, aux intégrations et aux pensions de retraite.

INERTIE DE L'ADMINISTRATION

L'illustration d'un tel état de fait est fournie par le retard excessif dans le traitement du dossier, afférent à la demande de classement à la hiérarchie B4 formulée par les agents techniques de l'océanographie et des Pêches maritimes, objet d'une réclamation introduite auprès du Médiateur de la République depuis novembre 1992, dont ont été respectivement saisis les ministères, d'une part de la Modernisation de l'Etat et de la Technologie, d'autre part de la Pêche et des Transports maritimes, et réputé se trouver au stade de l'étude, alors qu'il est constant que ledit dossier ne révèle guère de difficultés particulières.

Source : Rapport du Médiateur de la République-1994

Il s'agit, ensuite, des organes consultatifs sont des commissions ou des conseils dont les avis consultatifs préalables interviennent dans la décision finale des autorités ministérielles :

- 1- Les commissions administratives paritaires (CAD) créée par le décret n°62 51 du 13 février 1962, sont composées des représentants de l'Administration et de ceux du personnel. Elles s'occupent des problèmes d'avancements de tous les agents de l'Etat et proposent au Ministre la décision à rendre.
- 2- Les conseils de discipline créés par le décret précité. ont la même composition que les CAP. Ils traitent des question disciplinaires et proposent à l'Autorité investie du pouvoir disciplinaire la décision à prendre.
- 3- Le Conseil de santé et la Commission médico-administrative de réforme ont été créés par le décret n°63-116 du 19 février 1963 relatif au régime des congés. Les avis de ces deux organes sont importants voire déterminant pour la mise en congé-maladie ou en congé longue durée des agents de l'Etat, malades.

4- Le Conseil supérieur de la Fonction publique crée par le décret n°61-112 du 15 mars 1961 (modifié par le décret n°84-1046 du 18-09-1984 puis par le décret n°97-692 du 02-08-1997), est présidé par le Ministre et composé des membres représentant l'Administration et les syndicats de fonctionnaire et d'agents de l'Etat. Il est compétent pour toutes les questions d'intérêt général relatives à l'organisation des dispositions statutaires, à la modification des textes de l'organisation administrative. C'est en quelque sorte, une cellule de réflexion critique et prospective qui émet des avis.

5- La Commission nationale de classement des niveaux de formation a été créée par le décret n° 84-561 du 15 Mai 1984. Elle a pour tâche de proposer le classement des niveaux des diplômes, des certificats et attestations sanctionnant les formations suivies à l'étranger ou sur le territoire national, l'équivalence des dits titres, le classement des concours d'accès à des emplois publics ou à des structures de formation

Même si leurs avis ne sont que consultatifs, ces commissions donnent un éclairage technique sur la situation des agents, avis qui doivent être pris en compte par les autorités ministérielles.

6.2.2. Déroulement de la carrière

Plusieurs questions sont abordées par le droit sénégalais.

- **Le recrutement** : Pour les agents fonctionnaires, l'article 20 du statut général des fonctionnaires fixe les conditions communes d'entrée dans la fonction publique. Elles sont au nombre de cinq et exigent du candidat fonctionnaire, la possession de la nationalité sénégalaise, la jouissance des droits civiques et d'une bonne moralité, la position régulière au regard des lois sur le recrutement de l'armée, la jouissance d'une bonne santé et le respect de la limitation de l'âge de recrutement (18 ans minimum et 30 ans maximum). Cette dernière condition n'est valable que pour le recrutement effectué par concours direct, la limitation d'âge ne jouant pas pour le concours professionnel. Il convient de préciser que pour les agents fonctionnaires soumis à un statut spécial, il existe des conditions spécifiques liées à la limitation d'âge. Par exemple, pour l'admission à la Douane, l'âge minimum requis est de 20 ans alors que pour la magistrature, il n'y a pas de limitation.

- Pour les agents non-fonctionnaires, les conditions d'entrée à respecter sont la jouissance de ses droits civiques et d'une bonne moralité, la qualification pour l'exercice de l'emploi, la jouissance d'une bonne santé et être âgé de 18 ans au moins. Notons que la condition relative à la possession de la nationalité sénégalaise n'est pas exigée.

- La position de l'agent de l'Etat concerne la situation de l'agent au sein de l'Administration.

Pour les agents fonctionnaires, l'article 55 du statut général envisage les différentes positions dans lesquelles peut se trouver un agent, elles sont au nombre de quatre. La première est celle de l'activité congé qui est la situation normale de tout agent fonctionnaire (articles 56 à 61), elle englobe les périodes de stage de formation professionnelle. La seconde est celle du détachement que l'article 62 définit comme la « position du fonctionnaire placé hors de son cadre d'origine, mais continuant à bénéficier dans ce cadre de ses droits à l'avancement et à la retraite ». Le détachement est soit de courte soit de longue durée, son régime juridique est organisé par les articles 63 à 75 du statut général. La troisième est la position de disponibilité que l'article 76 définit comme la « position du fonctionnaire qui, placé hors cadres de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier dans cette position de ses droits à l'avancement et à la retraite ». Sauf l'hypothèse d'une disponibilité d'office consécutive à un congé de longue maladie (article

78), l'agent se trouvant dans une telle position, exercer généralement une activité en dehors de l'administration. Le détachement est réglementé par les articles 77 à 85 du statut général. La quatrième est relative à la situation sous les drapeaux prévue par l'article 86. Elle ne pose pas de problèmes particuliers et correspond tout simplement au temps de service légal. Les agents fonctionnaires soumis à un statut spécial, connaissent ces différentes positions mais celles-ci ont des conditions spécifiques d'application propres à chaque corps.

En ce qui concerne les agents non fonctionnaires, la situation n'est pas tout à fait la même. Etant soumis au code du travail et liés par contrat à l'Etat, les agents non fonctionnaires ne peuvent connaître que la situation d'exercice à savoir la position d'activité congé ou celle de détachement. Depuis la modification du code du travail par la loi n° 97-17 du 01^{er} décembre 1997, une troisième position a été admise avec la légalisation de la disponibilité.

- La rémunération des agents de l'Etat : elle représente la contrepartie financière du travail effectué par l'agent. Pour les agents fonctionnaires, l'article 27 du statut général fixe les modalités communes de rémunération de tous les fonctionnaires. La résidence et les suppléments pour charger de famille. A ces éléments, viennent s'ajouter des indemnités spécifiques à chaque corps, inhérentes à l'emploi. Le traitement des fonctionnaires est déterminé par référence à la valeur de l'indice de base fixé par le statut de chaque cadre et correspondant à un grade et un échelon. Pour les agents non fonctionnaires, la situation est un peu plus complexe. Ainsi, pour les agents recrutés par référence à un corps de fonctionnaires, la rémunération servie est celle afférente à l'indice correspondant au grade et à l'échelon du corps de référence. Pour les autres agents non fonctionnaires, la rémunération est calculée en fonction d'une échelle comprenant des classes (nombre variable suivant la qualification professionnelle) divisée en échelon. En réalité, pour cette dernière catégorie d'agents, la rémunération se base sur la convention collective à laquelle appartient l'agent.

- La notation et l'avancement des agents de l'Etat : pour les agents fonctionnaires, les articles 29 et 30 du statut général réglementent la procédure d'attribution d'une note annuelle. Ces deux articles sont complétés par le décret n° 98-286 du 26 mars 1998 qui fixe les modalités d'évaluation des agents de l'Etat. L'objectif de la notation est de permettre à l'Administration de juger de la qualité et de l'efficacité de chaque agent fonctionnaire. La notation a également une influence sur les droits à l'avancement du fonctionnaire. En ce qui concerne l'avancement, il est prévu sur les articles 31 à 42 du statut général. Ce qu'il faut retenir, c'est que l'avancement des agents fonctionnaires a lieu de façon continue d'échelon à échelon et de grade à grade (article 34). Il se fait au choix ou à l'ancienneté d'échelon et se traduit par une augmentation de traitement. Dans tous les cas, tout avancement doit être prononcé après avis d'une commission. En principe, cela garantit l'égalité entre les candidats et rend transparentes, les règles de promotion des fonctionnaires. Dans le même ordre d'idées, la loi n° 97-14 du 07 juillet 1997 en affinant et en renforçant les critères objectifs d'évaluation des fonctionnaires, vise la transparence.

Par ailleurs, un principe général (article 39) interdit à tout fonctionnaire d'un grade donné de participer à la proposition d'avancement d'un fonctionnaire hiérarchiquement supérieur. Pour les agents non fonctionnaires, à l'exception des journalistes et des techniciens assimilés, la notation et l'avancement s'effectuent dans les mêmes conditions que pour les fonctionnaires. Les journalistes et techniciens assimilés ne bénéficient pas d'avancements

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

D-OUVRAGES ET THESES, MÉMOIRE ET ÉTUDES

- ASSOCIATION DES PRESIDENTS DE CONSEILS RURAUX, Rapports d'ateliers régionaux, Fondation F. Ebert, 1999.
- COSTE(J) ; « Problèmes et perspectives de l'administration au Sénégal », Thèse-Bordeau, 1965.
- Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, Rapport sur le thème « La société publique face à l'administration publique », 1999.
- DIARRA (M); Mémento de la fonction public sénégalaise; NEA-DAKAR-1982.
- Déclaration des Ministres africains sur la lutte contre la corruption, Washington D.C février 1999.
- DIOP (Ibrahima Samba) ; la restructuration de l'administration publique face au recentrage des missions de l'Etat, in RIPAS octobre 1996.
- DIOÛF (Moussa) ; la réforme de justice ; mémoire de maîtrise. Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, UCAD. , 1996
- Encyclopédie juridique de l'Afrique ; Droit des relations professionnelles ; Tome 8-NEA
- Formes traditionnelles et contemporaines de participation locale et d'autonomie en Afrique ; collection Fondation KONRAD ADENAUER STIFTUNG (1997).
- FORUM CIVL, rapport final du séminaire sur la transparence et la gestion des affaires publiques, 28-29 avril 1999, DAKAR.

- GAUTRON (J.C) et ROUGEVIN-BAVILLE (M) ; Droit public du Sénégal ; 2^{ème} éd. Pédonne-1977.
- Inspection Générale de l'Administration de la Justice; les chiffres clés de la justice rapport(1998).
- Médiateur de la République : Rapports au Président de la République(1992, 1993, 1994, 1998).
- Programme national de bonne gouvernance : Diagnostic et éléments de stratégie ; Document de travail de la Direction de la Planification-mars 1998.
- RIPAS (revue des institutions politiques et administratives du Sénégal) ; « Acte du 9^{ème} colloque sur la décentralisation régionale au Sénégal » ; DAKAR. 1994.
- RIPAS : « Acte du 7^{ème} colloque sur l'Etat de droit au Sénégal » ; DAKAR 1993.
- RIPAS : « Document préparatoire du 8eme colloque sur l'Etat de droit au Sénégal », DAKAR, 1992.
- RIPAS : « Acte du 6^{ème} colloque sur les relations entre l'administration sénégalaise et le public- DAKAR 1991.
- RIPAS : «Document préparatoire du 7^{ème} colloque sur les politiques publiques du Sénégal » ; décembre 1991.
- RIPAS n°15 : « Acte du colloque sur le contrôle de l'administration au Sénégal » ; DAKAR 1986.
- RIPAS n°14 : « Acte du colloque sur la fonction publique sénégalaise », octobre-décembre 1985.
- RIPAS n° 11 : « Le pouvoir législatif au Sénégal », Dakar ; 1984.
- SAMB (Moussa) ; « La corruption au Sénégal depuis 1960 ; étude de la documentation juridique » CREDILA décembre 1999.

- SARASSO (H) : « La corruption des fonctionnaires en Afrique », Paris. Economica 1980.
- Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques(1998) ; la régionalisation : approche sénégalaise et expériences française- les éditions du CREDILA- Dakar.

II)-ARTICLES

- BA (Amady) ; Formation des magistrats : le savoir-faire et le savoir-être du juge ; communication au séminaire du CFJ ; 1999.
- BOUVIER (Odette-Luce) ; Justice et transparence ; CFJ- 1999.
- DEBENE (M) ; Administration du développement et désengagement de l'État, in RIPAS n°17 octobre-décembre 1987, pp. 309-330.
- DEGNI (Segui) ; L'accès à la justice in démocratie africaine n°1 jan-mars 1995 p.34.
- DIOUF (Ndiaw) ; Séparation des pouvoirs et indépendance de la justice : l'exemple du Sénégal.
- MBODJ (E.H) ; Les incidences de la réforme du 30 mai 1992 sur le contentieux administratif sénégalais ; in revue de l'association sénégalaise de droit pénal n°2 juill -déc .1995 p. 13.
- HARVEY (Rishikof) ; Remarques sur éthique et déontologie ; l'acte de juger ; conférence Sénégal 30juill.1998.
- NDIAYE (Mireille) ; L'Inspection Générale de l'Administration de la Justice-CFJ- 1999.

- **SAMB (Moussa) ; La réforme du système judiciaire en Afrique : l'exemple du Sénégal, Institut sur la Gouvernance du CODESRIA, 1998**
- **SY (Demba) ; Le statut du magistrat au Sénégal ; Revue de l'Association sénégalaise de droit pénal n°2 juill. déc. 1995 p.63.**
- **VAZ (Andrésia) ; L'acte de juger-communication au CFJ-1999.**