

Rapport de la Consultation juridique sur le statut institutionnel (Cadre Legal) de l'Observatoire de la Pauvreté et des Conditions de Vie des ménages

Par Babacar LO

Rapport de la Consultation juridique sur le statut institutionnel *par Babacar LO*

Avant-propos

Ce travail a été réalisé dans
avec un très grand plaisir
suscité par l'intérêt
scientifique des différentes
questions juridiques
soulevées particulièrement
en droit public qui se sont
révélées très
passionnantes pour le
privatiste que je suis.

Rapport de la Consultation juridique sur le statut institutionnel (Cadre Légal) de l'Observatoire de la Pauvreté et des Conditions de Vie des ménages.

Par Babacar LO

Sommaire	
Avant-propos.....	2
Remerciements:	4
Introduction générale.....	5
Partie I : Cadre contextuel et méthodologique	9
Chapitre 1 : Cadre contextuel.....	9
Chapitre 2 : Cadre méthodologique :	10
Partie 2 : Les différentes possibilités de forme juridique	12
Chapitre 1 : De l'établissement public	13
Chapitre 2 : Du groupement mixte.....	18
Chapitre 3 : Association reconnue d'utilité publique	21
Partie 2 : Avis consultatif.....	23
Chapitre 1: Le cadre l'égal pour l'OPCV en tant qu'association	23
Chapitre 2 : Conclusion de l'avis consultatif:	30

Remerciements:

Le recueil de faits a été capital dans la réalisation de ce travail. A cet effet, un sincère remerciement à l'endroit de toutes les personnes qui ont accepté de nous rencontrer au niveau des différentes structures et entités suivantes :

- Unité de coordination et de suivi de la politique économique
- Société Civile
- PNUD
- Agence Canadienne de Développement

Introduction générale

La notion de régime juridique peut être appréhendée comme étant un ensemble règles ou de textes qui statuent sur la situation d'une activité, d'une institution, d'un groupe d'individus ou toute chose. La forme juridique est essentielle pour la détermination du régime juridique applicable. Pour l'Observatoire cette question est incontournable. Un régime juridique s'applique lorsque ses conditions d'application sont réunies. L'application d'un régime suppose donc que, préalablement à l'application d'une règle, soit procédé à l'opération de qualification juridique. La qualification juridique consiste à attribuer une qualité juridique à une chose, une personne, une activité. C'est cette démarche de qualification juridique qui va orienter notre méthodologie. Il s'agit, pour nous, dans un premier temps, de passer d'un élément de fait à une catégorie juridique, au moyen de critères juridiques. La qualification juridique indique naturellement le régime de droit applicable et est capitale pour le choix et la forme juridique. Du choix de cette forme juridique dépendront la qualification juridique qui sera effectuée et le régime juridique applicable.

Ce rapport a pour objectif d'offrir le maximum d'éclaircissements possibles par rapport à toutes les possibilités de forme juridique adoptables par l'Observatoire de la Pauvreté et des Conditions de Vie (OPCV) du Sénégal et de donner des réponses aux interrogations sur la forme de l'association reconnue d'utilité publique.

La question de la forme juridique qui sera adoptée est essentielle dans la mesure où elle va impacter sur la composition et le fonctionnement de

l'observatoire, les missions et activités de l'observatoire, les modes de financement ainsi que les démarches de modification du fonctionnement qui vont en dépendre. Il va sans dire donc que le choix de cette forme juridique ne saurait être fait au hasard.

Les besoins exprimés par rapport au contexte de mise sur pied de l'OPCV sont assez explicites par rapport à la configuration du dispositif institutionnel et organisationnel :

- un statut juridique qui confère une personnalité morale propre, ouverte à toutes les parties prenantes ;
- une structure organisationnelle efficiente, des procédures de gestion transparentes et des mécanismes de financement efficaces ;
- un cadre d'ancrage institutionnel stabilisé et efficace, qui dispose de ressources humaines qualifiées ;
- une capacité de mobilisation et d'absorption d'importantes ressources financières, gérées de manière rationnelle ;
- des actions pertinentes et intégrées, à travers des partenariats institutionnels et des synergies techniques ;
- un ancrage dans le dispositif de la décentralisation.

On peut distinguer différentes catégories de formes juridiques qui revêtent la qualité de "personne morale" (= entité juridique reconnue au-delà des membres qui la constituent et qui peut notamment être votre employeur). La qualité de personne morale est capitale pour l'Observatoire. On distingue les personnes morales de droit public, les personnes morales de droit privé et les personnes morales de droit mixte.

Les personnes morales de droit public sont investies d'une mission d'intérêt général et titulaires de prérogatives privées. Elles comprennent l'État, les collectivités territoriales – communes, départements, régions etc. et les établissements publics. Les personnes morales soumises au droit privé regroupent des groupements extrêmement nombreux et diversifiés qui, pour la plupart, présentent cette particularité que leur existence suppose

nécessairement qu'elles acquièrent la personnalité juridique. Toutes les branches du droit privé utilisent la notion de personne morale et chacune a ses propres catégories. Si certaines présentent un caractère très général comme la Société civile, commerciale ou agricole – et l'association, d'autres relèvent principalement, pour s'en tenir aux plus usuelles, du droit civil (fondations, syndicats de copropriétaires), du droit commercial (groupements d'intérêt économique), ou encore du droit social (syndicats professionnels, comités d'entreprise ou d'établissement). Existe une catégorie intermédiaire, les personnes morales de droit mixte, qui empruntent des éléments au droit public et au droit privé. Ainsi, certains établissements publics (entreprises nationalisées, services industriels et commerciaux) voient leur activité régie par le droit privé quand, à l'inverse, des personnes morales organiquement de droit privé sont investies de prérogatives de puissance publique (ordres professionnels, certaines associations).

Certaines de ces formes juridiques ne sont d'office pas applicables au cas de l'observatoire des conditions de vie et de la pauvreté. L'Observatoire n'a absolument pas une vocation lucrative, ce qui exclut d'office la totalité des personnes morales de droit privé. En vérité, les possibilités qui s'offrent sont intrinsèquement l'Etablissement public et l'association.

Dans l'optique de fournir des éléments de réponse à toutes ces exigences, la démarche qui sera présentée au niveau du cadre méthodologique, visait à s'appesantir sur les faits juridiques à notre disposition afin d'en déduire une orientation. Il convient dès lors de préciser que la consultation visera à donner un avis consultatif sur la forme juridique la plus judicieuse pour la mise sur pied de l'Observatoire dans le contexte spécifique aux faits qui caractérisent les circonstances de cette mise en place. Il est très important de préciser que l'avis qui sera donné dans ce rapport est relatif au contexte

car en d'autres circonstances impliquant des faits juridiques différents de ceux que nous avons constatés et recueillis cet avis différerait.

Conscient des difficultés techniques, scientifiques, politiques, organisationnelles et budgétaires complexes qu'implique la mise sur pied de l'observatoire de la pauvreté et des conditions de vie au Sénégal, il est aussi impératif que ce rapport puisse permettre de faire comprendre l'impact que ces éléments ont dans le choix de la forme juridique adéquate pour cet observatoire. Si une forme juridique inadaptée est adoptée les conséquences peuvent être drastiques pour la survie de l'observatoire.

Dans cette perspective, notre rapport s'articulera autour de deux grands mouvements, le cadre contextuel et méthodologique (Partie 1) et l'avis consultatif (Partie 2).

Partie I : Cadre contextuel et méthodologique

Il est important de déterminer le cadre contextuel (Chapitre 1) et méthodologique (Chapitre 2) qui vont permettre de cerner les orientations qui ont conduit aux conclusions de ce rapport.

Chapitre 1 : Cadre contextuel

Le constat de base est que le Sénégal ne dispose pas encore d'un système d'information fiable permettant l'analyse et le suivi des données sur la pauvreté et le développement humain. L'Etat sénégalais est le premier concerné par le traitement des données sur la pauvreté de par l'impact que ces informations peuvent avoir sur ses politiques de développement. Mais il existe aussi d'autres très grands acteurs dont l'intervention est impérative pour l'efficacité d'un Observatoire sur les conditions de vie et la pauvreté à savoir les collectivités locales, les acteurs de la société civile sans oublier les partenaires au développement.

Il découle des précédents travaux sur la mise sur pied de l'OPCV que certains éléments sont impératifs et que la forme juridique adoptée devra pouvoir fournir : (i) plus de souveraineté aux organes de l'OPCV, (ii) une plus grande souplesse dans la gestion et le pilotage (iii) une large autonomie du cadre institutionnel, (iii) enfin, et surtout, une garantie plus grande de stabilité institutionnelle, sur une base contractuelle et démocratique avec un partenariat plus poussé entre parties prenantes. De ces exigences ont découlé l'orientation vers une association reconnue d'utilité publique. Cette option qui suppose une association public/privé, reconnue d'utilité publique attestera des missions de service public de l'OPCV et de l'intérêt

stratégique qu'il représente dans la mise en œuvre et le suivi des politiques et programmes nationaux de réduction de la pauvreté.

A cet égard, les membres du comité de pilotage ont souhaité bénéficier en tant que cadre d'ancrage institutionnel, l'avis d'un expert juridique à travers une consultation, afin d'être éclairée sur ce qu'offre le paysage juridictionnel du Sénégal comme exigences par rapport au statut juridico-institutionnel proposé pour l'OPCV, avant la création officielle à la prochaine Assemblée générale constitutive (AGC) prévue prochainement.

Se pose donc la question du cadre légal pour l'OPCV, mais aussi celle de la capacité de l'OPCV en tant qu'Association (public/privé) reconnue d'utilité publique.

Chapitre 2 : Cadre méthodologique :

Dans notre introduction, nous avons esquissé notre démarche avec ce qui fait que nous avons rencontré différents acteurs afin de recueillir les impressions des acteurs par rapport au fonctionnement de l'Observatoire. L'optique de cet entretien n'était absolument pas d'avoir leur opinion sur la forme juridique mais plutôt de recueillir des faits pouvant servir d'appui à notre avis consultatif. Nous avons dans cette optique rencontré l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique, la Société civile, le PNUD ou encore l'Agence Canadienne de Développement.

Ces échanges se sont portés sur les questions du financement de l'observatoire, du fonctionnement, des aspects techniques et de faisabilité, des implications scientifiques.

Il en est ressorti que l'observatoire devait impérativement pour atteindre les objectifs qui sont les siens devra impérativement être une structure indépendante, n'ayant pas un fonctionnement étatique, capable de fournir

un travail de qualité avec une forte autonomie administrative et une parfaite unité de coordination des travaux de détermination de la politique économique, des stratégies de croissance, de création d'emploi etc d'équilibrage de la balance commerciale.

Les aspects scientifiques sont ressortis aussi comme très importants, notamment par rapport à la diffusion des statistiques. Cet impératif a fait ressurgir l'importance de la participation de différents acteurs afin de permettre à l'observatoire d'atteindre ses objectifs.

Il est aussi ressorti de ces échanges que la question du financement de l'observatoire constitue une question capitale pour l'observatoire. En effet, le PNUD fournira les fonds pour la mise sur pied de l'observatoire. Ces fonds ne sont pas pérennes impliquant, qu'il faille trouver des fonds assurant la continuité de l'observatoire.

La coordination et la gestion des bases de données sur la pauvreté, les conditions de vie des populations et le développement humain impliquent la mise en réseau de différentes entités toutes habilitées à fournir lesdites données. La Société civile et les collectivités locales seront à même de garantir la représentativité de toutes les populations et ainsi la fiabilité de l'observatoire. Il serait aussi difficile d'imaginer un système d'information fonctionnel pour la collecte, le traitement et la dissémination des indicateurs pertinents pour les différentes parties prenantes du système de suivi sans la participation de ces différents acteurs.

En prenant en compte toutes ces spécifications, il commence déjà à se dégager de moins en moins de possibilités. Il convient, dès lors de rappeler que le choix de la forme juridique ne saurait se faire sans prendre en compte les particularités des missions qui seront assignées à l'observatoire et des contraintes drastiques de sa mise en œuvre. Nos interlocuteurs ont d'ailleurs beaucoup insisté sur l'importance de veiller à ce qu'il n'y ait

aucun blocage dans le fonctionnement de l'observatoire dû à des soucis de financements, à l'impossibilité de faire intervenir des entités incontournables sur les questions de la pauvreté et des conditions de vie au Sénégal ou encore à des complications liées à l'organisation. Il en découle un impératif de prise en compte de tous ces aléas sans oublier les spécifications découlant des travaux sur la mise sur pied de l'OPCV. Spécifications qui pour rappel, sont liées à la nécessité d'avoir un statut juridique qui confère une personnalité morale propre à l'observatoire, le besoin d'avoir une organisation ouverte à toutes les parties prenantes et ayant une structure organisationnelle efficiente. Un observatoire doté de procédures de gestion transparentes et des mécanismes de financement efficaces. Un cadre d'ancrage institutionnel stabilisé et efficace, qui dispose de ressources humaines qualifiées. Une capacité de mobilisation et d'absorption d'importantes ressources financières, gérées de manière rationnelle. Des actions pertinentes et intégrées, à travers des partenariats institutionnels et des synergies techniques et un ancrage dans le dispositif de la décentralisation.

Face à ces éléments nous allons poser les différentes possibilités de forme juridique que l'observatoire aurait pu prendre.

Partie 2 : Les différentes possibilités de forme juridique

Il ne s'agit nullement à ce niveau de faire un listing de toutes les formes juridiques existantes mais plutôt de nous attarder sur les formes les plus probables et répondant au mieux aux conditions de mise en œuvre et au contexte exposé plus haut. Ces formes à notre niveau sont l'établissement

public (Chapitre 1), le groupement mixte (Chapitre 2) et l'association (Chapitre 3).

Chapitre 1 : De l'établissement public

Il faut d'abord dire qu'un Etablissement public administratif est une personne morale de droit public sous le contrôle de l'Etat ou d'une collectivité locale, dotée d'une certaine autonomie financière mais aussi administrative, octroyée dans le but de lui permettre de remplir une mission d'intérêt général autre que commerciale ou industrielle. Une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (Etat, région, département ou commune).

L'Etablissement Public peut évidemment garder son indépendance dans la mesure où il dispose d'une autonomie financière avec un pouvoir de décision assorti d'organes propres lui permettant de conduire ses activités indépendamment du pouvoir central avec bien sur une assemblée délibérante. Mais ceci n'est valable que pour les Etablissements Publics qui disposent de ressources propres leur permettant de gérer de façon autonome leurs activités pour les autres par contre, l'Etat peut apporter des subventions qui naturellement influent sur leur indépendance. Donc l'indépendance d'un Etablissement Public dépend surtout de sa capacité à gérer lui-même de façon autonome ses compétences. Toutefois il faut préciser que le contrôle de l'Etat est aussi nécessaire dans la mesure où les Etablissements Publics rentrent dans le cadre de la décentralisation par service. Il peut y avoir des Etablissements Publics économiques ou à caractère scientifique c'est par exemple le cas des universités et cela pourrait être le cas de l'observatoire des conditions de vie et de la pauvreté.

Le premier texte au Sénégal concernant les établissements publics est la loi n° 66-27 du 2 mai 1966 relative aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique. Sous l'empire de ce texte, il n'existait que trois catégories d'établissements publics ; à savoir :

- les établissements publics à caractère administratif (EPA),
- les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC),
- les établissements publics à caractère professionnel (EPP).

De plus, avec ce texte, les établissements publics sont soumis à une tutelle technique (Ministre technique) et à une tutelle financière (Ministre chargé des Finances), ainsi qu'au contrôle notamment de certains services de l'Etat (Contrôle financier).¹

Par ailleurs, selon les dispositions de ce texte, l'exécution budgétaire et comptable au niveau des établissements publics est assurée par un agent comptable central nommé par le Président de la République sur proposition du Ministre chargé des Finances. L'agent comptable central est le supérieur hiérarchique d'agents comptables particuliers des établissements publics qui sont nommés et révoqués par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre de tutelle technique.

¹ MEF/DGCPT/DSP/BEP, EVOLUTION DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE APPLICABLE AUX AGENCES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS, 2010

Le contrôle a priori de l'exécution budgétaire est effectué par des contrôleurs des opérations financières nommés par le Ministre chargé des Finances.

☞ La loi n° 66-27 a été abrogée par la loi n° 72-48 du 12 juin 1972 relative aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Le changement intervenu avec ce texte est l'exclusion de l'Université de Dakar (UCAD), qui demeure régie par un statut propre, et son champ d'application.

☞ La loi n° 72-48 a été abrogée, à l'exception de son article 20 [instituant une Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des établissements publics (CVCCEP)], par la loi n° 77-89 du 10 août 1977 relative aux établissements publics, aux sociétés nationales, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Les dispositions de ce texte ne sont pas applicables aux EPP et à l'UCAD qui demeurent régis par des statuts propres.

☞ La loi n° 77-89 a été abrogée par la loi n° 87-19 du 3 août 1987 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.²

² MEF/DGCPT/DSP/BEP, EVOLUTION DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE APPLICABLE AUX AGENCES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS, 2010

Ce texte est venu introduire la notion de « secteur parapublic » avec l'exclusion du champ d'application de la loi les EPA. En effet, ces derniers sont beaucoup plus proches, en ce qui concerne leur organisation et leur fonctionnement, des services administratifs non personnalisés que des autres entreprises du secteur parapublic dont le mode d'exploitation se rapproche du secteur privé.

Ainsi, le secteur parapublic comprend :

- les EPIC,
- les sociétés nationales,
- les sociétés d'économie mixte à participation publique majoritaire (SEMPPM).

Par ailleurs, la loi n'est toujours pas applicable à l'UCAD et aux organismes qui en dépendent.

☞ La loi n° 87-19 a été abrogée par la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Dans ce texte, le secteur parapublic conserve la même composition avec toujours l'exclusion des EPA, le remplacement des SEMPPM par le concept « sociétés anonymes à participation publique majoritaire » et la suppression du Centre des établissements publics³ (CEP), ainsi que ses organes d'exécution ; à savoir l'agence comptable centrale des

³ Suppression du CEP par le décret n° 91-430 du 8 avril 1991 portant répartition des services de l'Etat après sa création par le décret n° 70-251 du 28 février 1970 portant répartition des services de l'Etat.

établissements publics (ACCEP) et le Contrôle des opérations financières des établissements publics (COF). En cela, la volonté du législateur est de renforcer l'autonomie des établissements publics.

☞ L'article 327 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales modifiée ouvre la possibilité pour ces entités de créer des établissements publics locaux (EPL).

Avec le décret n° 2008-517 du 20 mai 2008, les agences régionales de développement (ARD) ont été érigées en EPL à caractère administratif.

☞ La loi n° 97-13 du 2 juillet 1997 est venue créer les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) et fixer leurs règles d'organisation et de fonctionnement.

☞ Les établissements publics de santé (EPS) ont été créés par la loi n° 98-08 du 2 mars 1998 portant réforme hospitalière et la loi n° 98-12 du 2 mars 1998 fixe leurs règles d'organisation et de fonctionnement.

☞ Les établissements publics à caractère spécial (EPCS) sont créés par les textes suivants :

- la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant Code des Télécommunications, modifiée par la loi n° 2006-02 du 4 janvier 2006 : pour l'Agence de régulation des Télécommunications et de la Poste (ARTP) ;

- la loi n° 2006-03 du 4 janvier 2006 : pour la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) ;

☞ Les autres organismes publics autonomes où des comptables publics sont nommés par le Ministre chargé des Finances sont prévus par les textes suivants :

- la loi n° 2005-07 du 11 mai 2005 portant création de la Commission électorale nationale autonome (CENA) ;
- la loi organique n° 2008-38 du 8 août 2008 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil économique et social (CES).

Plusieurs formes d'établissement public étaient donc envisageables pour l'OPCV.

Les avantages liés à la forme d'Etablissement Public pour l'OPCV

- une personnalité Morale
- une structuration organisationnelle efficiente
- Un cadre d'encrage institutionnel efficace et stable
- Le financement est assuré par l'Etat avec un budget déployé pour le fonctionnement de l'établissement public.
- Un ancrage dans le dispositif de la décentralisation

Les inconvénients liés à la forme d'Etablissement Public pour l'OPCV

- L'impossibilité d'avoir tous les fondateurs comme acteurs décisionnaires et représentatifs.
- L'organisation est la structuration des établissements publics étant prévu par la loi.
- Impossibilité d'ouverture à de nouveaux acteurs car l'organisation des établissements publics est strictement contrôlée par la loi.

Chapitre 2 : Du groupement mixte

Le code des collectivités locales prévoit la forme juridique des groupements mixtes qui peuvent être constitués par accord entre des régions et l'Etat, ou avec des établissements publics à caractère administratif, ou avec des communes ou des communautés rurales, en vue

d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties.

Le groupement mixte est un type de structure de coopération intercommunale qui vise à permettre à des collectivités de s'associer entre elles ou avec des établissements publics.

On parle de groupement mixte car la structure associe des collectivités de nature différente, des communes et une communauté d'agglomération ou un département.

On parle de groupement mixte fermé lorsque la structure administrative associe uniquement des communes et des Établissements Publics.

On parle de groupement mixte ouvert lorsque la structure administrative intègre, en plus des communes d'autres personnes morales de droit public.

C'est un établissement public créé entre plusieurs personnes publiques qui sont des collectivités territoriales. Peuvent y adhérer également des groupements de collectivités territoriales, des établissements publics administratifs. Ils vont se regrouper pour gérer un service présentant un intérêt commun. Il peut s'agir d'une activité classique ou commerciale. Il est géré par un comité. C'est un système peu contraignant. Le législateur réserve aux statuts le pouvoir de régir et de déterminer la répartition des sièges au comité. Le comité est composé en fonction des statuts (membres des syndicats qui le composent) du syndicat. Le comité élit un Président et des vice-présidents.

Les attributions sont fixées par les statuts en pratique, les groupements mixtes couvrent surtout l'activité économique, le tourisme, les loisirs, la gestion de l'environnement, de l'eau, les transports, le traitement des eaux usées. Les modifications statutaires sur la composition, l'objet sont opérées selon les règles prévues par les statuts. De même, les statuts peuvent

prévoir la faculté du retrait d'un membre du groupement, la modification de l'objet du groupement.

Les missions de l'observatoire nécessitant une très forte implication des collectivités locales, l'observatoire aurait pu prendre la forme d'un groupement mixte avec l'Etat et des établissements publics.

Avantages

- Le groupement mixte offre un statut juridique qui pourrait conférer une personnalité morale propre à l'observatoire. A ce niveau il n'y a pas de problématique particulière, la forme du groupement mixte répond au besoin de personnalité juridique ;
- Le groupement mixte pourrait aisément offrir une structuration organisationnelle très efficiente, des procédures de gestion transparentes et des mécanismes de financement efficaces ;
- Le cadre d'ancrage institutionnel du groupement mixte est plus que stabilisé et efficace à plusieurs points de vue. Efficace de par les acteurs qui seront inclus (les collectivités locales, l'Etat notamment) ;
- Le groupement mixte confère une capacité de mobilisation et d'absorption d'importantes ressources financières. En effet, le groupement mixte par l'intermédiaire des différentes collectivités peut bénéficier de subventions du fait de son fort ancrage dans le dispositif de décentralisation, des possibilités de sollicitations de fonds internationaux, mais aussi de financements étatiques. La gestion répondra essentiellement aux normes de gestion publiques qui sont assez efficaces et certifie la gestion rationnelle des fonds ;
- Il assure des actions pertinentes et intégrées, à travers des partenariats institutionnels et des synergies techniques ;
- Le groupement mixte garantit un ancrage dans le dispositif de la décentralisation.

Inconvénients :

- Cette forme ne peut pas être ouverte à toutes les parties prenantes

Chapitre 3 : Association reconnue d'utilité publique

L'association est un contrat formé entre deux (2) ou plusieurs personnes qui désirent réaliser un objectif déterminé par autre chose que le partage de bénéfices. La mise sur pied de l'observatoire nécessite l'intervention de différents acteurs. C'est le premier constat qui a été relevé à notre niveau. L'atteinte des objectifs fixés pour l'observatoire de la pauvreté et des conditions de vie au Sénégal, implique la participation de l'Etat et de ses différents démembrés, la Société civile, les organisations non gouvernementales et les collectivités locales. L'impératif de faire participer différents acteurs a été l'élément de base pour déterminer la forme juridique adéquate à la situation.

Pour rappel, les missions de l'observatoire, reposent sur la facilitation de la mise en réseau, la coordination et la gestion des bases de données sur la pauvreté, les conditions de vie des populations et le développement humain. Les questions de la pauvreté et des conditions de vie impliquent beaucoup d'acteurs. Des organisations non gouvernementales jouent un rôle très important dans la mise en place de dispositif intégré et harmonisé de suivi et d'évaluation des politiques et programmes de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. L'Etat dans l'élaboration de ses stratégies aura besoin du travail de différents autres acteurs. La Société civile, les O.N.G. ou encore les collectivités locales jouent un rôle très importants dans cette optique. Il en découle un impératif de collaboration de différents acteurs. Dans ce cadre l'association est parfaitement envisageable pour l'observatoire.

Dans le cadre d'une association pour atteindre un objectif, des personnes mettent en commun leurs activités et parfois même certains biens.

L'association est un contrat entre deux ou plusieurs personnes. Elle est formée librement. Il est simplement demandé à ses fondateurs de la déclarer préalablement au Ministère de l'Intérieur. La déclaration préalable consiste pour les fondateurs à déposer, dès la constitution de l'association, deux (2) exemplaires des statuts au Ministère de l'Intérieur. On leur remet ensuite un récépissé, c'est-à-dire un reçu qui prouve que ce dépôt a été effectivement fait.

Ce qui est intéressant dans cette forme c'est l'évolution. En effet, différents entités peuvent ultérieurement être intéressées par l'idée de l'observatoire de la pauvreté et des conditions de vie. Les collectivités locales à travers tout le pays pourront rejoindre l'association et faciliter l'atteinte des objectifs assignés.

La reconnaissance d'utilité publique n'est ni automatique, ni obligatoire. C'est l'Administration qui apprécie librement et qui décide de déclarer telle ou telle association d'utilité publique, l'association doit être conformément déclarée et autorisée ; elle doit fonctionner depuis deux (2) ans au moins et en faire la demande. Il va sans dire que l'Observatoire pour obtenir ce statut formulera une demande signée par un membre (généralement c'est le Président) désigné par l'Assemblée Générale de l'association.

Partie 2 : Avis consultatif

Dans cette partie, nous serons plutôt dans une démarche de réponse aux questions qui ont été exposées dans les TDR.

Chapitre 1: Le cadre légal pour l'OPCV en tant qu'association

Au Sénégal, la liberté d'association est garantie par la LOI 68-08 du 26 mars 1968 dans ses articles 811 à 626. Le principe est clair : deux personnes au moins peuvent mettre en commun leurs énergies et moyens et en générer d'autres, afin de mettre en œuvre un objectif commun. Ce droit fondamental est ouvert à tous les individus, majeurs et mineurs, Sénégalais et étrangers. L'article 811 dispose que l'association est le contrat par lequel deux ou plusieurs personnes mettent en commun leur activité, et au besoin, certains biens, dans un but déterminé autre que le partage de bénéfices.

La liberté d'association est une liberté fondamentale reconnue au niveau international et national. Dans l'ordre juridique international:

- Déclaration universelle des droits de l'homme (Art. 20): «1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. 2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association».
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Art. 22): «1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. 2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police».

Objet

- Civil en principe mais rien n'interdit à l'association d'accomplir des actes lucratifs ou de commerce.
- But désintéressé : la réalisation de bénéfices est possible mais ne doit pas être le but premier de l'association. Il est également interdit de partager ses bénéfices entre ses membres.

Membres

- Toute personne peut faire partie d'une association, sauf disposition contraire des statuts.
- L'association doit compter au moins 2 membres. La loi ne prévoit pas de maximum.
- Il est possible de prévoir différentes catégories de membres (ex. : membres actifs pleinement associés à la vie du groupement / membres honoraires se contentant de payer la cotisation).

Capacité juridique : Article 818, 819, 820 de la loi 68 08

- Association non déclarée : absence de personnalité morale.
- Association déclarée : capacité juridique réduite.
- Association reconnue d'utilité publique : capacité plus large.

Engagement financier

La notion de capital n'existe pas.

En l'absence de capital, l'association perçoit des cotisations de ses membres si la facturation de ses services et les réserves qu'elle a pu constituer s'avèrent insuffisantes.

Les apports en numéraire (espèces ou chèque), en industrie ou en nature sont possibles mais non obligatoires. Les membres effectuant des apports

en nature peuvent en demander la restitution à la dissolution de l'association s'ils ont pris la précaution, lors de la constitution de l'association, de faire enregistrer aux services des impôts leur acte d'apport.

Responsabilité

Membres

Responsabilité limitée aux apports.

Dirigeants

Responsables de leurs fautes de gestion.

Responsabilité pénale du dirigeant.

Responsabilité civile.

Fonctionnement

Principe : liberté de choix quant au mode de gestion de l'association. Il peut y avoir un ou plusieurs présidents, un conseil d'administration, un secrétaire général.

En pratique, l'association est souvent gérée par un conseil d'administration qui élit généralement un bureau composé d'un président, d'un trésorier et d'un secrétaire.

Les membres de l'association se réunissent périodiquement en assemblée générale (au minimum une fois par an pour l'approbation des comptes). Ses modalités de fonctionnement doivent être fixées dans les statuts car rien n'est prévu par les textes.

Régime fiscal (association)

En principe, les associations ne sont pas imposables, sauf certaines associations considérées comme ayant une activité lucrative.

Opérations lucratives

Les critères pris en compte par l'administration fiscale pour apprécier le caractère lucratif sont les suivants :

La gestion de l'association est-elle désintéressée ? C'est le cas si l'activité des dirigeants est exercée à titre bénévole. Dans le cas contraire, l'association peut être imposable.

- Si la gestion est désintéressée, l'association concurrence-t-elle le secteur commercial ? Lorsque ce n'est pas le cas, l'association n'est pas imposable.

- Si elle concurrence le secteur commercial, l'association exerce-t-elle son activité selon des modalités de gestion similaires à celles des entreprises commerciales ?

Pour apprécier cela, les services fiscaux doivent étudier par ordre d'importance : le "produit" proposé par l'association, le "public" visé, les "prix" qu'elle pratique et la "publicité" qu'elle effectue (règle des "4 P").

L'examen de ces indices permet de vérifier si l'association cherche à se placer sur le marché comme n'importe quelle autre entreprise.

Au-delà, la réalisation d'opérations lucratives accessoires peut remettre en cause le caractère non lucratif de l'association. Pour éviter une requalification, l'association peut :

- soit scinder ses activités en deux secteurs,
- soit filialiser son activité lucrative dans une structure commerciale.

Rapport de la Consultation juridique sur le statut institutionnel par Babacar LO

sociétaires (adhérents, fondateurs, bienfaiteurs, etc.) mais doit être égal pour tous les membres d'une même catégorie.

Ensuite, la forme associative autorise à la structure de recevoir des subventions de l'Etat ou des établissements publics pour mener à bien sa mission.

Enfin, pour diversifier les ressources OPCV peut organiser des manifestations occasionnelles dans un but de trouver des ressources.

Seulement pour permettre à l'OPCV de pouvoir bénéficier des subventions de l'Etat, des dons et legs, elle devra se mouvoir en association reconnue d'utilité publique. Ainsi aux termes de l'article 820 de la loi 68-08 du 26 mars 1968 « une association déclarée peut être reconnue d'utilité publique par décret. Elle peut bénéficier de subventions publiques et être autorisée à recevoir des dons et legs de toute personne ».

- Simplicité de constitution
- Liberté de fonctionnement.
- Régime fiscal de faveur pour les revenus provenant d'opérations non lucratives.
- Possibilité de recevoir sous certaines conditions des dons, des legs, des subventions.

Chapitre 2 : Conclusion de l'avis consultatif:

En conclusion et au vu de ce qui précède, nous estimons que :

1° : L'association (public-privé) reconnue d'utilité publique constitue une forme juridique adaptée pour l'Observatoire Nationale de la Pauvreté et des Conditions de vie.

2° : Le cadre juridique et légal qu'offre l'environnement sénégalais permet la mise sur pied de cet observatoire sous la forme d'une association au Sénégal

3° : Les statuts et le règlement intérieur qui nous ont été soumis respectent les dispositions de l'ordonnancement juridique sénégalais.