UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR

ECOLE DOCTORALE DES SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES, ECONOMIQUES ET DE GESTION

(ED/SJPEG)

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

ANNEE : 2016 **N° D'ORDRE**

ANALYSE DE LA GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE ET DES MUTATIONS DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

FORMATION DOCTORALE : SCIENCE POLITIQUE

THESE DE DOCTORAT PRESENTEE

Par Boubacar DIARISSO

SOUTENUE PUBLIQUEMENT LE 02/04/2016 DEVANT LE JURY COMPOSE DE :

Président : M. **El Hadji MBODJ**, Professeur Titulaire de Droit Public et de Science Politique, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar

Rapporteurs: M. **Alioune Badara FALL**, Professeur des universités, agrégé de Droit Public, Université Montesquieu, Bordeaux IV

M. **Alioune SALL**, Professeur Titulaire de Droit Public et de Science Politique, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar

M. **Alioune Badara DIOP**, Maître de Conférences agrégé de Science Politique, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar

Directeur de thèse : M. **Ismaïla Madior FALL**, Professeur Titulaire de Droit public et de Science politique, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar

La Faculté ou l'école doctorale n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Remerciements et Epitaphe

Mes remerciements s'adressent:

A l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) qui m'a offert une Bourse de Formation à la Recherche, une opportunité pour faire mes recherches dans de bonnes conditions ;

Au Professeur Ismaïl Madior FALL qui a accepté d'encadrer mes travaux , il m'a exhorté d'aller au bout de mes recherches, il m'a permis de réaliser une ambition ;

Aux membres du jury qui ont accepté de siéger pour l'évaluation de cette thèse;

Au Professeur El Hadji MBODJ qui m'a mis en contact avec le CEAN;

Au Professeur Dominique DARBON qui m'a aidé à pouvoir « labourer dans le champ de la Science politique »;

A Evelyne DIENG, mon épouse, la mère de mes enfants, pour tout le soutien moral qu'elle m'a apporté ;

A Sogué DIARISSO, mon frère, pour m'avoir donné l'occasion de reprendre mes études en 2ème année de Génie juridique en 1996, reçois ici l'expression de ma très profonde gratitude ;

A Abdou Karim LO, ancien Délégué à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique, qui m'a offert la possibilité de faire un stage à la DREAT et m'a impliqué au plus haut niveau des travaux dans l'administration publique;

A tous les conseillers de la DREAT, particulièrement Aminata SAKHO, Amadou SADIO, le maire de Thionck Essyl et Ibrahima NDIAYE, Directeur Général du BOM, pour leur générosité;

Au Professeur Momar-Coumba DIOP pour ses conseils et ses encouragements;

Au Docteur Daouda NDIAYE qui a facilité mon premier voyage en France;

A Corinne TANDIA, ma cousine, pour son soutien constant, sa présence m'a toujours été utile à Paris;

A mes amis de toujours, Jean Valentin N. BANDIAKY, Moctar Jacques DIAKHATE, Serigne Khalil MBAYE, Ndèye Sokhna KA, Astou BASSE, Baboucar NGOM, Makhtar BASSENE, Stanislas DIOUF et Mansour DIOUF;

A mes cousins Amady Kaïra SOW, Biry TANDIA et Fodiyé Bakary DOUCOURE

Je dédie ce travail

A mon père feu Bouillagui DIARISSO, ancien élève de l'Ecole William PONTY de Sébikotane, promotion 1938-40 ; Attaché de Cabinet de Coste Floret, Ministre de la France d'Outre-mer, de 1948-1949 ; Chef du 1er Bureau de la Fonction publique sénégalaise en octobre 1961 et Chevalier de l'Etoile noire du Benin ;

A ma mère, feue Bintou DIAGANA, arrachée à mon affection durant mon séjour à Bordeaux, « *il y a une manière d'être là qui, au plus profond de l'absence, relève toujours de l'éclat* » (Rilke) ;

A mes enfants: Kaïra Boubacar DIARISSO ; Bintou Catherine DIARISSO et Bouyagui Charles Boubacar DIARISSO ;

A tous les fonctionnaires Sénégalais.

Epitaphe

« Nous savons peu de choses, mais qu'il nous faille nous en tenir au difficile est une certitude qui ne doit pas nous quitter [...]; qu'une chose soit difficile doit nous être une raison de plus de le faire ». RILKE.

Résumé

L'inadaptation des thèses classiques comme l'évolutionnisme, le structuro-fonctionnalisme et le développementalisme, dans une étude de l'administration publique d'un pays sous-développé, explique la pertinence des approches néo-institutionnaliste et constructiviste dans l'analyse d'une nouvelle gouvernance administrative au Sénégal. Le paradigme de la gouvernance, comme discours du développement à prétention d'universalité, fondé sur les seuls aspects gestionnaires, ne rend pas compte du jeu des acteurs individuels et collectifs, des systèmes de valeurs et des logiques de création institutionnelle. Au-delà des analyses portées sur la richesse économique, le capital humain et l'innovation technologique, il convient de considérer le rôle des institutions. En soulignant l'importance des institutions, la nouvelle économie institutionnelle a permis l'ouverture d'une piste de recherche qui prend en compte leur nature, leur fonctionnement et les raisons pour lesquelles, elles peuvent être un frein majeur au développement économique. L'héritage institutionnel du Sénégal de la puissance coloniale française, ne peut servir de prétexte à un mimétisme administratif complètement décalé des réalités sociales. La construction d'un appareil administratif sénégalais s'est faite sur la base d'une reproduction puis d'une re-production des institutions de réforme administrative qui ont introduit des instruments du nouveau management public dans l'Administration sénégalaise. La nouvelle gouvernance de l'administration sénégalaise n'est pas fondée sur une bureaucratie appliquant des règles générales sans prendre en compte les situations particulières; elle intègre les interrelations entre l'administration et d'autres corps sociaux. Les relations de complicité ou les rapports de force entre l'administration sénégalaise et les confréries religieuses, montrent toute la complexité de la gestion des affaires publiques au Sénégal. La disponibilité de l'Administration à organiser un cadre de concertation avec les organisations professionnelles, jette les bases d'un dialogue social indispensable à la mise en œuvre de politiques publiques efficaces et efficientes.

Mots clés

I. Sénégal; Administration publique; Modèle administratif; Appareil administratif ; Nouvelle gouvernance; Néo-institutionnalisme; Confréries religieuses; Dialogue social; Politiques publiques.

Sommaire

SOMMAIRE ..... **V**

INDICATIONS LEXICALES : VOCABULAIRE WOLOF ET TRADUCTION LITTERALE ..... **VI**

LISTE DES ACRONYMES ET DES SIGLES VII

INTRODUCTION GENERALE **1**

1ERE PARTIE : LA CONSTRUCTION D'UN APPAREIL ADMINISTRATIF SENEGALAIS INSPIRÉ DU MODELE FRANCAIS **61**

TITRE 1. LA STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION SENEGALAISE 65

Chapitre premier : Les traits généraux de l'administration publique sénégalaise *65*

Chapitre deuxième : L'orientation d'une gestion administrative classique vers le « new public management » *101*

TITRE 2 : LE DEPLACEMENT PROGRESSIF DU CENTRE VERS UNE PERIPHERIE ADMINISTRATIVE 236

Chapitre Premier : La mutation de la verticalité décisionnelle dans la gestion des affaires publiques *236*

Chapitre deuxième : Les nouvelles figures de la décentralisation *290*

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE **313**

2EME PARTIE : LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE COMME SYSTEME DE REGULATION DE LA COMPLEXITE **316**

TITRE 1 : L'ADMINISTRATION SENEGALAISE FACE A SON SYSTEME SOCIETAL ET POLITIQUE 318

Chapitre premier: L'environnement de l'action administrative *318*

Chapitre deuxième : La problématique de la neutralité de l'administration publique au Sénégal *346*

TITRE 2 : DEFIS ET OBSTACLES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES 400

Chapitre premier: Les conditions de fabrication des politiques publiques au Sénégal : exemple des politiques environnementales et des politiques économiques *400*

Chapitre deuxième: Les difficultés de mise en œuvre d'une approche multi-acteurs des politiques publiques au Sénégal *466*

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE **515**

CONCLUSION GENERALE **518**

BIBLIOGRAPHIE **530**

TABLE DES ANNEXES **575**

TABLE DES MATIERES **596**

Indications lexicales : *vocabulaire Wolof et traduction littérale*

Dans cette thèse, certains mots wolofs ont leur importance notamment dans les relations humaines ou dans les relations entre Administration et usagers.

« Badjenou gokh » : traduit littéralement par « la tante » de tous les habitants vivant dans un quartier ou terroir ; femme qui incarne un certain Leadership et choisie comme Conseillère des femmes en matière de santé prénatale ou de santé publique.

« Benno Bokk Yakaar » : Unis pour l'espoir

« Beuk nek » : chambellan du Marabout

« Ceddo » : guerrier païen dans le royaume du Kayor ou du Djoloff

« *Ciseaux bu amoul graisse dou dag* » : des ciseaux non lubrifiés ne coupent point

« Daaras » : écoles coraniques

« Délo ndiokeul » : rendre un bienfait qu'on a reçu sous la même forme ou sous une autre forme

« Diébelou » : acte d'allégeance ; dévotion corps et âme pour un marabout

« *dundu bi cherna* » : la vie est chère

« Goré » : reconnaissant

« ***Jaxaay*** » : Aigle

« Nassaran » : européens

« **Navétanes ou nawétanes** » : Activités sportives, principalement dans le domaine du foot-ball en période d'hivernage au Sénégal et qui met en compétition des équipes de quartier.

« Ndiguël » : Consigne ou ordre indiscutable venant du Marabout

« Nouyo mouride » : la salutation du disciple mouride faite avec beaucoup de discrétion

« *Njëgu guro* » : le prix de la noix de cola ; celle-ci étant très prisée dans la société sénégalaise

« Serigne » marabout ou guide religieux

« Tabé » : généreux

« Talibé » : disciple ; le terme peut aussi signifier mendiant

« Toyal mbuus » : traduit littéralement par « mouiller la poche » (sachet plastique)

« *Yonnu Yokkute* » : le chemin de l'abondance

« *Xar matt* » : travail parallèle rétribué et concurrençant le travail officiel

LISTE DES ACRONYMES ET DES SIGLES

AART : Agence Autonome des Travaux Routiers et de l'organe délibérant des Routes
ACBEP : Agence de la Construction des bâtiments et des édifices publics
ADIE : Agence de l'Informatique de l'État
ADM : Agence de Développement Municipal
ADEPME : Agence de Développement et d'Encadrement des PME
ADL : Agence de Développement local
ADS : Agence des Aéroports du Sénégal
AEME : Agence pour l'Economie et la Maîtrise de l'Energie
AFDS : Agence du Fonds de Développement Social
AFPJ : Agence de financement et promotion économique des jeunes
AGEROUTE: Agence des Travaux et de Gestion des Routes
AGETIP : Agence d'Exécution des travaux d'Intérêt Public
AGPBE : Agence de gestion du Patrimoine bâti de l'État
AJEB : Agence pour l'Emploi des Jeunes des Banlieues
ANA : Agence Nationale de l'Aquaculture
ANAC : Agence Nationale des Aires Communautaires
ANACIM : Agence nationale de l'Aviation civile de la Météorologie
ANACS : Agence Nationale de l'Aviation Civile au Sénégal
ANAM : Agence nationale des Affaires maritimes
ANAMA : Agence nationale d'Appui aux marchands ambulants
ANAMS : Agence nationale de la Météorologie du Sénégal
ANAT : Agence nationale de l'Aménagement du Territoire
ANCAR : Agence Nationale du Conseil Agricole et Rurale
ANCPT : Agence Nationale de la Case des Tout-petits
ANCTP : Agence Nationale de la Case des Tout-petits
ANCVQC : Agence Nationale du Cadre de vie et de la qualité de la consommation
ANDES : Agence nationale de l'Energie Solaire
ANEJ : Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes
ANEV : Agence Nationale des Eco Village
ANGMV : Agence Nationale de la Grande Muraille Verte
ANGPH : Agence nationale des Grands Projets hospitaliers
ANHAD : Agence Nationale de la Haute Autorité du Désert
ANICL : Agence nationale d'investissement des collectivités locales
ANIDA : Agence nationale d'Insertion et de développement agricole
ANLIB : Agence Nationale de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles
ANMO : Agence nationale de la Maison de l'Outil
ANNCF : Agence Nationale des Nouveaux Chemins de Fer
ANNPS : Agence nationale des Nouveaux Ports du Sénégal
ANOCI : Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique
ANPEJ : Agence nationale pour la promotion de l'emploi des jeunes
APROSEN : Agence pour la Propreté de Dakar
ANPT : Agence Nationale de la Promotion Touristique
ANRAC : Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et Sociales en Casamance
ANREVA : Agence Nationale du plan de Retour vers l'Agriculture

ANRS : Agence Nationale de la Recherche Scientifique Appliquée
ANS : Agence Nationale de Sécurité
ANSD : Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
AOF : Afrique Occidentale française
APCIA : Agence du Programme de Construction d'Immeubles Administratifs
APDA : Agence pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat
APROSEN : Agence pour la Propreté de Dakar
APROSI : Agence d'Aménagement et de Promotion de Sites Industriels
APCIA : Agence du Programme de Construction d'Immeubles Administratifs
APD : Aide publique au développement
APIX : Agence Nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux
AMPMD : Agence de Mise en œuvre de la Plate-forme du Millénaire de Diamniadio
APROSEN : Agence pour la Propreté du Sénégal
APRHN : Agence pour la Promotion du Réseau Hydrographique National
ARD : Agence Régionale de Développement
ARMP : Autorité de régulation des Marchés Publics
A.R.P.J : Association des Relais Polyvalents JAPPOO
ARSM : Agence pour la Réinsertion Sociale des Militaires
ARTP : Agence de Régulation des Télécommunication et des Postes
ASC : Association sportive et culturelle
ASECNA : l'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar
ASEPEX : Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations
A.S.E.M : Alliance pour la Solidarité et l'Entraide de Mboro
ASER : Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale
ASIT : Agence Sénégalaise pour l'Innovation Technologique
ASMA : Agence nationale de sédentarisation des marchands ambulants
ASN : Agence Sénégalaise de Normalisation
ASPIT: Agence sénégalaise pour la Propriété industrielle et l'Innovation technologique
ASTER : Progiciel de gestion de la comptabilité publique
BAD : Banque Africaine de Développement
BDS : Bloc Démocratique Sénégalais
BIRD : Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BM : Banque Mondiale
BOM : Bureau Organisation et Méthode
BTP : Bâtiments et Travaux Publics
CAC : Code de l'Administration communale
CASFPA : Comité d'allégement et de simplification des formalités et procédures administratives
CCHS : Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi
CCEMS : Cellule de Contrôle des Effectifs et de la Masse Salariale
CDD : Comité Départemental de Développement
CDMT : Cadre de dépenses à moyen terme
CDSMT : Cadres de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme
CEAN : Centre d'Etudes de l'Afrique noire
CENA : Commission électorale nationale autonome
CENTIF : Cellule nationale de Traitement des Informations Financières
CEPOD: Centre d'étude de politique de développement
CER: Centre d'Expansion Rurale
CFAA: *Country financial Accountability Assessment*
CPAR: *Country Procurement Assessment report*

CFPA : Centre de Formation de Perfectionnement administratifs
CICES : Centre international pour le commerce extérieur du Sénégal
CMP : Code des Marchés Publics
CNAJ : Centre National des Archives Judiciaires
CNCA : Commission nationale des Contrats de l'Administration
CNCR : Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux
CNDS : Comité National de Dialogue Social
CNLCC : Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et la Concussion
CNLTCC : Commission Nationale de Lutte contre la non-Transparence, la Corruption et la Concussion
CNS : Conseil National de la Statistique
CNTS : Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal
COF : Contrôle des Opérations Financières
COGERAF : Compagnie générale d'études et de recherche pour l'Afrique
CONACILS : Comité National du Comité Permanent Inter États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel
CONGAD : Conseil des ONG d'Appui au Développement
CORASEP : Commission nationale de rationalisation des structures et des emplois publics
CPAR : Country Procurement Assessment Report
CPM : Cellule de passation des marchés
CRD : Comité Régional de Développement
CREA : Centre de Recherches Économiques Appliquées
CRSE : Commission de Régulation du Secteur de l'Électricité
CRT : Commission chargé de préparer la Réforme de la Terre
CSA : Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CSPLP : Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté
CURAPP : Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie
CVCCEP : Commission de Vérification des Comptes et de contrôle des Entreprises publiques
DAT : Direction de l'Assistance Technique
DCMP : Direction Centrale des Marchés Publics
DGCPT : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DGD : Direction Générale des impôts
DGF : direction générale des Finances
DGFP : Direction Générale de la Fonction Publique
DGID : Direction Générale des Impôts et Domaines
DGREAT : Délégation Générale à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique
DMP : Délégation au Management Public
DPEE : Direction de la Prévision et des études économiques
DPES : Document de Politique économique et sociale
DPS : Direction de la Prévision et de la Statistique
DREAT : Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique
DSRP : Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté
EDSV-MICS : Enquête Démographique et de Santé à Indicateurs Multiples
ENAM : l'École Nationale d'Administration et de Magistrature
ENFOM : École Nationale de la France d'Outre-mer
ENSAE : Ecole Nationale de la Statistique et de l'Analyse Economique
FMI : Fonds Monétaire International
FNPJ : Fonds National de Promotion de la Jeunesse
FNPEF : Fonds National de Promotion de l'Entreprenariat Féminin

FONGS : Fédération des ONG du Sénégal
FORREF: Fonds de Restructuration et de Régulation Foncière
FPE : Fonds pour la Promotion Economique
FSN : Fonds de Solidarité Nationale
GOANA : Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance
GPEEC : Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et de la Compétence
GIABA : Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent sale en Afrique de l'Ouest
HAALSS : Haute autorité de l'Aéroport Léopold Sédar Senghor
HASSMAR : Haute autorité chargée de la coordination de la Sécurité maritime, de la sûreté
HDHPP : Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Promotion de la Paix
IEP : Institut d'études politiques
IGE : Inspection Générale d'État
IGF : Inspection générale des Finances
ISPE : Initiative de soutien aux Politiques Economiques
JAXAAY : Projet de Construction de Logement Sociaux et de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles
LD/MPT : Ligue Démocratique, Mouvement pour le Parti du Travail
LOASP : Orientation Agro-sylvo-pastorale
LOLF : Loi Organique relative à la Loi des Finances
MEF : Ministère de l'Economie et des Finances
NPA : Nouvelle Politique Agricole
NPI : Nouvelle Politique industrielle
OCB : Organisation communautaires de base
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OFEJBAN : Office pour l'Emploi des Jeunes de la Banlieue
OFNAC : Office nationale de lutte contre la Fraude et la Corruption
OHADA : Organisation pour l'Harmonisation Africaine du Droit des Affaires)
OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
OMS : Organisation mondiale de la santé
OMVS : Mise en Valeur du Fleuve Sénégal
ONG : Organisation non gouvernementale
ONPLI : Office national de Prévention et de lutte contre les inondations
OSC : organisations de la société civile
ONCAD : Office national de coopération et d'assistance pour le développement
PAFS : Plan d'Action forestier du Sénégal
PALMT : Plan d'Ajustement à Moyen et Long Terme
PAP : Plan d'action prioritaire
PAPASTI : Projet Agro-sylvo-pastoral de Tivaouane
PCE : Plan Comptable de l'État
PCRBF : Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières
PDEF : Programme décennal de l'Education et de la Formation
PDMAS : Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal
PDS : Parti Démocratique du Sénégal
PEFA : Cadre d'évaluation des performances en matière de gestion des finances publiques
PIB : Produit intérieur brut
PIRSP : Programme Intégré de Réforme du Secteur Public
PIT : Parti de l'Indépendance et du Travail
PME : Petite et moyenne entreprise

PMI : Petite et moyenne industrie
PNBG : Programme National de Bonne Gouvernance
PNDA : Programme National de Développement Agricole
PNDE : Programme National de Développement de l'Elevage
PNDL : Programme National de Développement Local
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PODES : Plan de Développement Economique et Social
POGV : Projet d'Organisation et de Gestion Villageoise
PRECABG : Projet de renforcement des Capacités de Bonne Gouvernance
PREF : Plan de Redressement Économique et Financier
PRODAM : Projet de Développement Agricole dans le Département de Matam
PRODIAF : Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique
PS : Parti socialiste
PSE : Plan Sénégal émergent
PTF : Partenaires Techniques et Financiers
PTIP : Programme Triennal d'Investissement Public
PUF : Presses universitaires françaises
RAP : Rapport annuel de performance
SCA : Stratégie de Croissance Accélérée
SDMAP : Schéma Directeur de Modernisation de l'Action Publique
SDS : Système Directeur de la Statistique
SENELEC : Société nationale d'électricité
S.F.I.O : Section française de l'internationale ouvrière
SICAP : Société Immobilière du Cap-Vert
SIGMP : Système intégré de gestion des marchés publics
SIGFIP : Système Intégré de gestion des finances publiques
SIGTAS : Système intégré de gestion des impôts et taxes
SODEVA : Société de Développement et de Vulgarisation Agricole
SONAR : Société Nationale d'Assistance au monde Rural
SONATEL : Société Nationale de Télécommunication
SONES : Société Nationale des eaux du Sénégal
SNDES : Stratégie nationale de développement économique et social
SNHLM : Société Nationale à Habitats et Loyers Modérés
SSN : Système statistique national
STN : Société des Terres neuves
SYGMAP : Système de gestion des marchés publics
TCA : Taxe sur le chiffre d'affaires
TDR : Termes De Référence
TIC : Technologie de l'Informations et des Communications
TOFE : Opérations Financières de l'État
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
UCSPE : Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique
UE : Union Européenne
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF: United Nations of International Children's Emergency Fund
UNTS : Union Nationale des Travailleurs du Sénégal
UPE : Unité de Politique Economique
UPS : Union Progressiste Sénégalaise

Introduction Générale

Le terme « Gouvernance » désigne au Sénégal le siège bien connu du Représentant du Gouvernement dans une Région administrative. Il est presque familier à tout citoyen sénégalais. Mais, comme le disait le Président Abdou DIOUF : « *ce citoyen soupçonne-t-il toutes les significations ou connotations consignées dans ce qui […] est devenu un concept majeur au centre des politiques de développement* »[1]? Par ailleurs, le mot « gouvernance » a fait fortune au sein de l'espace politique africain ; il est apparu comme une mode et une référence dans le discours des hommes politiques. Au-delà de ce discours galvaudé, la réalité est plus complexe car la gouvernance, elle-même, est multidimensionnelle[2].

L'inflation du mot gouvernance dans l'espace politique et économique des pays africains comme le Sénégal, n'est pas fortuite. Elle est liée à l'adoption, à l'intériorisation et à la restitution « mécanique » d'un discours « performatif » économique et sociopolitique, à forte connotation idéologique, des institutions de *Bretton Woods* (Banque mondiale, Fonds monétaire international) ; un discours « dogmatique », comme le souligne Béatrice HIBOU, construit autour des théories néolibérales de l'internationalisation des marchés et du retrait progressif de l'État de la sphère publique[3]. Ces théories avaient fait de la « gouvernance », un discours sur le développement et sur le mode de gestion des États sous-développés, après les échecs des plans d'ajustement structurel de la Banque mondiale et des tentatives de démocratisation des espaces politiques africains à la fin des années quatre-vingt.

En effet, il ne faut perdre de vue que c'est l'enlisement du continent africain dans le sous-développement qui avait orienté des réflexions d'auteurs tels que VAN HOEK et Jean BOSSUYT mettant en relief la corrélation supposée entre démocratie et

---

1 Voir l'Allocution d'ouverture d'Abdou DIOUF, l'ancien Président de la République du Sénégal lors du symposium international organisé du 7 au 9 novembre 1996 à Dakar sur le thème « Bonne gouvernance et Développement en Afrique », in: *Bonne gouvernance et Développement en Afrique*, édition Démocratie Africaines- Institut Africain pour la Démocratie (IAD), les presses de l'imprimerie Saint-Paul, Dakar, avril 1997.

2 Cf. à ce titre RHODES, R.A.W, « The new Governance: Governing without government », *Political Studies*, n°44, 1996; CHEVALLIER, Jacques, "La Gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue française de science politique (RFSP)*, n°105-106, 2003, p. 203-221; STOKER, Gerry, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », in: *La Gouvernance*, *RISS* n° 155, mars 1998, p. 19; CAPPELER, Wanda et SIMOULIN, Vincent, « La gouvernance: du programme de recherche à la transdisciplinarité », in*: Droit et Société*, n° 54, 2003.

3 Cf. Béatrice HIBOU, « Banque mondiale: les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne », in: *ESPRIT*, n° 8-9, août-septembre 1998, pp. 98-138.

développement en Afrique subsaharienne[4]. La question des rapports entre les modes de gouvernement et la croissance tournait autour d'une interrogation : le développement est-il une condition préalable de la démocratie ou la démocratie est-elle un préalable au développement ?

Ces théories ne sont récentes. En 1959, Seymour Martin LIPSET portait son intérêt sur la relation entre le développement économique et la démocratie en faisant une comparaison entre les démocraties occidentales et les pays de l'Amérique latine sous régime dictatorial[5]. Il soutenait : « *plus une nation dispose du bien-être, plus grandes sont ses chances de soutenir la démocratie* »[6]. La corrélation, souvent utilisée, était fondée sur la relation entre le produit national brut et le dynamisme de la démocratie[7].
Dans un autre ordre d'idée, Jean-François MÉDARD, dans son article « État, démocratie et développement », montre comment dans les pays africains, notamment au Cameroun, les populations ont associé l'échec du développement à celui de l'État. L'importance des variables politiques et plus particulièrement la nature de l'État chargé du développement, se trouvait au cœur du débat politique. La démocratie est présentée comme une panacée à tous les problèmes, plus particulièrement à celui du sous-développement à partir du moment où la dictature avait été incapable d'engendrer le développement qui avait servi à la faire accepter[8]. Les revendications pour l'instauration d'un État démocratique en Afrique et la nécessité pour les populations africaines de participer à la gestion des affaires publiques, avaient exhorté des universitaires tels que Goran HYDEN et Michael BRATTON, à analyser l'inévitable partage des rôles entre les gouvernements et les autres composantes de la société dans les pays africains[9].

---

4 VAN HOEK, F.; BOSSUYT, J., "Democracy in Sub-Saharan Africa: the search for a new institutional set up", *Revue Africaine de Développement*, vol. 5, n°1, 1993, p. 80-93.
5 LIPSET, Seymour Martin, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Democracy", in: *American Political Science Review*, 53, 1959, pp. 69-105.
6 Seymour Martin LIPSET, cité par Jean Louis THIEBAULT, in: « LIPSET et les conditions de la Démocratie », in: *Seymour Martin LIPSET*, in: *Revue internationale de politique comparée (RIPC*), vol. 15, n° 3, p. 395.
7 Jean Louis THIEBAULT, in: « LIPSET et les conditions de la Démocratie », *op.cit*. p.395.
8 A titre illustratif, voir l'article de Jean-François MEDARD, « État, démocratie et développement », in: Sophia MAPPA (dir.), *Développer par la démocratie, injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, 1995; voir également Adebayo OLUKOSHI, in: *Séverine BELLINA; Hervé MAGRO et Violaine de VILLEMEUR* (dir.), *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, Paris, Ed. Karthala, Ministère des affaires étrangères et européennes, 2008, pp. 192-193.
9 Cf. Goran HYDEN et Michael BRATTON, *Governance and politics in Africa*, Lynne Rienner publishers, Boulder & London, 1992.

Les gouvernants africains, sous la contrainte de l'action combinée des organisations de la Société civile (syndicats d'enseignants, mouvements estudiantins, associations religieuses ou culturelles), des populations mais aussi et surtout des bailleurs de fonds, étaient résolus à emprunter la voie de la libéralisation politique[10]. Ainsi donc, après un peu moins de trois décennies de régimes autoritaires monopartisans minés par la corruption, les pays africains, soumis aux logiques d'ajustement structurel et de conditionnalités économiques, basculent dans ce que Mamadou DIOUF appelle des « entreprises de réfections politiques »[11].

Il est important de souligner, qu'avant même l'épilogue des vagues de démocratisation, accompagnant les politiques économiques préconisées par les institutions de *Bretton Woods*, le concept de « bonne gouvernance » est mis au centre du discours sur le développement[12]. Déjà, en 1989, la Banque mondiale avait qualifié la situation en Afrique de « *crisis in governance* »[13]; le terme est très généralement, sinon, exclusivement, associé à la politique du développement, précisément en matière de stratégies de lutte contre la pauvreté, dans l'espace africain post-colonial[14].

Dans un article intitulé « L'État dans les politiques de développement, le défi de l'approche par la gouvernance démocratique », Séverine BELLINA et Hervé MAGRO soulignent que depuis la fin des années 1990, « la gouvernance demeure au cœur du débat sur l'efficacité des politiques de développement»[15]. Guy HERMET, quant à lui, pense que l'expression « bonne gouvernance », appliquée à des pays peu avancés, part

---

10 Cf. Coalition Mondiale pour l'Afrique (CMA), *Gouvernance et Démocratie en Afrique Subsaharienne*, Document de travail préparé pour la première réunion du Comité Consultatif de la CMA tenue le 9-10/12/1991, in: *Démocratie et Gouvernance*, Washington, D.C, 2000; Voir également Cf. Fabien Eboussi BOULAGA, *Les Conférences nationales en Afrique : une affaire à suivre*, éd, Karthala, 1993; Luc SINDJOUN, *Science politique réflexive et savoirs sur les pratiques politiques en Afrique noire*, Série état de la littérature 2, CODESRIA, 1999.

11 DIOUF, Mamadou, *Libéralisations politiques ou transitions démocratiques : Perspectives africaines*, Nouvelles pistes, n°1, éd : CODESRIA, 1998, p. 2.

12 Cf. *Governance and Development*, World Bank Publication, 1992. Cf. Egalement Jean BOSSUYT qui confirme dans un texte plus récent intitulé « La gouvernance à la croisée des chemins », que: « la notion de gouvernance apparaît dans le prolongement de la nouvelle vague de démocratisation à travers le monde », in: Séverine BELLINA; Hervé MAGRO et Violaine de VILLEMEUR (dir.), *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, Paris, Ed. Karthala, Ministère des affaires étrangères et européennes, 2008, p. 357.

13 Banque mondiale, *l'Afrique subsaharienne: de la crise à une croissance durable. Etude de prospective à long terme*, Washington D.C, 1989; version anglaise: *Sub-saharian Africa: From crisis to Sustainable Growth*, Washington, D.C., 1989.

14 PAGDEN, Anthony, « La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolite selon les lumières », in: *Gouvernance*, *RISS*, n°155, mars 1998, p.9.

15 BELLINA, Séverine et MAGRO, Hervé, « L'État dans les politiques de développement. Le défi de l'approche par la gouvernance démocratique » in: Séverine BELLINA; Hervé MAGRO et Violaine de VILLEMEUR (dir.), *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, Paris, Ed. Karthala, Ministère des affaires étrangères et européennes, 2008, p. 413.

du constat de leur mauvais gouvernement et de l'échec des politiques d'aide au développement suivies jusqu'alors pour prescrire une thérapeutique inédite : « d'une part, la nécessité d'une bonne gestion publique faisant l'impasse sur des administrations et des classes politiques trop corrompues dans la perspective possible d'une privatisation des services collectifs, et ; d'autre part, la libération complète des activités de production et d'échange débouchant sur une véritable économie de marché »[16].

La « bonne gouvernance » de la Banque mondiale devient alors, une conditionnalité politique pour les pays pauvres souhaitant accéder à l'aide publique au développement. L'efficacité de l'aide est intimement corrélée à cette « bonne gouvernance » du fait que les experts de la Banque ont développé des programmes spécifiques censés créer dans les pays concernés, les conditions nécessaires à un emploi optimal de l'aide[17]. Le respect de ces critères définis par la Banque devient une condition *sine qua non* pour les pays sous-développés afin de figurer sur « le registre » des « bons élèves » de la Banque mondiale.

Cette attitude de la Banque mondiale avait, dans un premier temps, influencé notre première orientation de recherche autour des exigences des bailleurs de fonds que nous avions qualifiées de « nouvelles exigences démocratiques » destinées aux pays en développement. Cette vision que nous avions de la gouvernance a été soumise à la critique après l'approfondissement de notre lecture théorique ; ce qui nous a permis de ne pas rester prisonnier du « carcan théorique » forgé par les partenaires techniques et financiers. Par la suite, en matière de bonne gestion publique, nous avons circonscrit notre sujet dans le domaine de l'administration publique après les rencontres que nous eues avec plusieurs experts et universitaires. Leurs critiques nous ont permis de mieux « scruter » le concept de gouvernance. Ces repères nous ont aidés à construire « une ossature de recherche » qui justifie nos axes prioritaires et sur lesquels est basée la trame de cette thèse.

La justification de notre orientation du sujet (I) nous permet dans un premier temps, d'aborder la structure conceptuelle par la définition, d'une part, de la notion de gouvernance et ; d'autre part, par la mise en perspective théorique et critique de la

16 HERMET, Guy (dir.), « la gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie? », in: *La gouvernance, un concept et ses applications*, CERI, Karthala, 2005, p. 29.
17 Séverine BELLINA et Hervé MAGRO, « L'État dans les politiques de développement. Le défi de l'approche par la gouvernance démocratique » in: Séverine BELLINA; Hervé MAGRO et Violaine de VILLEMEUR (dir.), *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, Paris, Ed. Karthala, Ministère des affaires étrangères et européennes, 2008 *op. cit*. pp. 413-413.

notion d'administration publique. Ensuite, ces éclairages vont guider nos orientations de recherche (II) en soulevant la problématique et en définissant les hypothèses de recherche. Enfin, cette introduction générale révèle les axes de recherche qui déterminent la méthodologie que nous avons adoptée (III) et les choix de notre modèle d'analyse (IV).

I. Orientation du sujet: Pourquoi une nouvelle gouvernance institutionnelle de l'administration publique au Sénégal ?

La gouvernance semble être au cœur d'un discours « universalisant » de développement qui la façonne et la présente comme un nouveau paradigme (1) c'est-à-dire « un concept faisant l'objet de diverses interprétations mais désignant le plus couramment un modèle abstrait, destiné à représenter un système social complexe et réel et visant à analyser les changements qui s'y produisent ainsi que ses processus d'adaptation à un environnement extérieur où il se trouve en interaction avec d'autres systèmes »[18]. La gouvernance institutionnelle se trouve au cœur de cette étude (2.) ; elle apparaît comme un pilier incontournable d'une mutation de l'administration publique sénégalaise (3). Celle-ci ayant beaucoup évolué dans ses missions, nécessite une mise en perspective théorique et critique de sa signification (4).

1°/ La Gouvernance : un nouveau paradigme des politiques de développement

La gouvernance ne se laisse pas définir de manière univoque[19]. Son contenu évolue constamment au gré des utilisations qui en sont faites par les différentes disciplines scientifiques ou de chaque acteur. Elle serait entrée dans la catégorie des « *buzzwords* » pour certains spécialistes [20]. La gouvernance renvoie « au concept de régulation en tant qu'elle constitue un système d'arrangements institutionnels […] qui

18 Cf. G. HERMET; B. BADIE; P. BIRNBAUM; P. BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, 2001.
19 MASSARDIER, Gilles, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003, p. 141.
20 Cf. Séverine BELLINA, Introduction, in: *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, *op. cit.*, p. 7.

coordonnent et régulent les transactions »[21]. Ainsi, on peut entendre par gouvernance : « *les formes de conduite de l'organisation humaine visant plus spécifiquement à réguler les relations de pouvoir et de coordination qui ne sont pas habituellement régulées par le marché ou par le droit* »[22].

Nous percevons à la suite de François X. MERRIEN, une triple ambition de la notion de gouvernance : analytique, descriptive et normative.

Sur le plan analytique, le concept cherche à fournir une grille d'interprétation nouvelle du politique et des relations entre « le politique institué et le non politique ». Du point de vue descriptif, la notion prétend rendre compte des transformations réelles des modes de gouvernement. Normativement enfin, la théorie prétend que ces transformations sont positives et doivent être soutenues[23]. La dimension normative, selon Séverine BELLINA, insufflée à la notion de gouvernance par les experts de l'entreprise, des organisations financières et une partie de la recherche, la présente comme un « instrument de réforme institutionnelle à des fins d'efficience autour d'une conception pragmatique et technocratique des relations sociales »[24]. La notion fournit donc un cadre conceptuel de divers contextes théoriques et pratiques destinés à décrire l'évolution des façons de penser et de gérer les affaires publiques[25]. Elle a d'abord été utilisée comme une catégorie analytique avant de devenir une catégorie politique et normative, la « boîte à outils » des bailleurs de fonds[26].

Les experts du développement de la Banque mondiale, dans les années quatre-vingt-dix, se sont demandés pourquoi l'investissement et la croissance demeuraient faibles dans les pays en développement, même après les réformes économiques. La réponse qu'ils ont pu apporter à cette question tenait à la qualité de la « gouvernance »[27]. Lorsque les institutions demeurent faibles et incompétentes ou même corrompues, la

---

21 GILLY, J.-P. et PECQUEUR, B, cités par François RANGEON, in: « Le Gouvernement local », in: *La Gouvernabilité*, CURAPP, PUF, 1996, 171.

22 BENKO, G. et LIPIETZ, A., cité par François RANGEON, « Le Gouvernement local », in: *La Gouvernabilité*, CURAPP, PUF,., p. 171.

23MERRIEN, François-Xavier," De la Gouvernance des Etats providence", in: *RISS* n°155, 1998, p. 63.

24 Cf. Séverine BELLINA; in: Séverine BELLINA; Hervé MAGRO et Violaine de VILLEMEUR (dir.), *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, Paris, Ed. Karthala, Ministère des affaires étrangères et européennes, 2008, p. 10.

25 STOKER, Gerry, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », in: *La Gouvernance*, in: *RISS* n°155, mars 1998, p. 20.

26 Cf. Pierre MEYER, « Etude sur la gouvernance: Stratégies comparées et choix opérationnels », in: *La Gouvernance*, séminaire des 26-27 août 2002, DGCID, Ministère des Affaires Etrangères, France.

27 BANQUE MONDIALE, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21ème siècle ?* , Washington, D.C., 2000, p. 286.

gestion publique est gangrenée par un manque de transparence qui rend inopérante toute dynamique de prévision et de prospective.

L'approche traditionnelle des institutions de *Bretton Woods*, dont les mandats interdisent toute tentation politique, s'est donc concentrée sur les aspects techniques et institutionnels de la gouvernance, et en particulier la réforme de l'appareil administratif et la transparence dans la gestion des gouvernants[28]. La justification intellectuelle de cette extension de l'action des institutions financières internationales a été fournie par la montée du néo-institutionnalisme en économie, selon lequel les règles de droit et les institutions peuvent avoir une profonde influence sur les résultats économiques[29]. On redécouvre l'importance des institutions et de la gestion pour le développement par la diminution des coûts de transaction telle qu'elle a été conçue et théorisée par Ronald COASE[30]. Cette théorie a été complétée par Olivier WILLIAMSON[31] dans la gestion des instruments et des mécanismes mis en œuvre par la firme afin de mener des coordinations efficaces sur le marché.

Pendant longtemps, la logique des politiques préconisées pour la réduction de la pauvreté a été avant tout, une logique d'accumulation du capital. La réponse aux demandes sociales d'une population d'un pays en voie de développement passerait par sa capacité de production et pour y parvenir, elle aurait besoin d'un appareil économique productif. Malheureusement, l'évidence empirique a montré les limites de cette vision[32]. Au-delà de la richesse économique, du capital humain et de l'innovation technologique, il fallait prendre donc en compte le rôle des institutions. En soulignant l'importance des institutions, la nouvelle économie institutionnelle a permis l'ouverture d'un horizon de recherche qui prend en compte leur nature, leur fonctionnement et les raisons pour lesquelles, elles peuvent être un frein majeur au développement économique. Les politiques économiques doivent être identifiées, élaborées et mises en œuvre selon un schéma institutionnel souple permettant l'équité et l'impartialité des procédures d'appel et de concurrence.

---

28 SANTISO, Carlos, « Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance », in : *Les non-dits de la bonne gouvernance*, éd, Karthala, 2001, p. 92.
29 OHNESORGE, John K.M., « État de droit et développement économique », in: *Critique internationale*, n°18, Jan. 2003, p. 49.
30 Cf. Ronald COASE, « La nature de la firme », in : *Revue française d'Economie*, Vol. II, 1987, pp. 133-163.
31 Cf. Olivier WILLIAMSON, *Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications*, Free Press, New York, 1975.
32 Cf. KING, Robert; LEVINE, Ross « Capital Fundamentalism Economic Development and Economic Growth », Carnegie Rochester, *Conference Series on Public Policy*, 1994.

Il semble donc, que l'on comprenne mieux les conditions extra-économiques nécessaires à un « développement économique durable[33] ». Désormais, il existe un lieu d'élaboration de la pensée pour apprendre et comprendre les remèdes techniques aux problèmes politiques et économiques[34]. C'est la Banque mondiale, dit Massaër DIALLO, « avec son pouvoir financier, qui offre un savoir pragmatique et diffuse des procédés et des catalogues de pensées déjà prêtes », inaugurant ainsi l'ère du « prêt-à-penser » pour parler comme Uli WINDISCH[35].

Les solutions sont trouvées, la discussion ne peut porter que sur les conditions et les modalités d'application de la thérapie. Ce qui conduit logiquement à la dépolitisation du rapport au développement. Ainsi, comme le pense Jean-Michel EYMERI, l'emploi du mot « gouvernance » revient trop souvent, désormais, à clore le débat par une réponse à prétention d'universalité[36]. Voilà la raison pour laquelle, nous avions estimé dans notre première piste de recherche que les institutions financières internationales proposaient ou imposaient une autre voie aux pays africains, que nous avions qualifiée de « Nouvelles exigences démocratiques en Afrique ».

Il nous a paru que les bailleurs de fonds avaient mis l'accent, dans un premier temps, uniquement, sur l'aspect technico-gestionnaire dans la lutte contre la pauvreté au détriment des autres paramètres qui définissent le développement humain. D'ailleurs, comme le font remarquer S. BELLINA et H. MAGRO, « *force est de reconnaître qu'une telle approche n'a pas apporté tous les résultats qu'en attendaient ses promoteurs. Cela les a conduits à rechercher de nouvelles pistes et à faire évoluer leur propre définition de la gouvernance, d'une perception essentiellement gestionnaire vers une conception plus politique* »[37]. Il y a également cette large place faite aux organisations de la société civile devenues des interlocutrices privilégiées dans une perspective de politique participative[38]. A l'origine, cette vision avait principalement influencé notre option pour un premier projet de thèse autour de l'intitulé : « Nouvelles exigences démocratiques en

33 HAMDOK, Abdallah et KIFLE Henock, « Gouvernance et Croissance », in: *L'Afrique: réforme et croissance*, OCDE, 2000, p.121.
34 DIALLO, Massaër, « Pouvoirs d'État, gouvernance et traditions culturelles africaines », in: *Bonne gouvernance et développement en Afrique*, IAD, Dakar, 1997, p. 195.
35 DIALLO, Massaër, *op. cit.*, p. 195. Cf. Uli WINDISCH, *LE Prêt-à-Penser. Les formes de la communication et de l'argumentation quotidiennes*, Broché, l'âge d'Homme, Lausanne, 1990.
36 EYMERI, Jean-Michel, « La gouverne au miroir du Néo-Management ublic. Libres propos sur les gouvernants élus, les fonctionnaires gouvernants et l'activité gouvernante d'aujourd'hui », in: *Politiques et Management Public (PMP)*, volume 23, n°3, septembre 2005, p. 2.
37 S. BELLINA et H. MAGRO, *op. cit.*, p. 414.
38 Cf. Béatrice HIBOU, « Banque mondiale, les méfaits du catéchisme économique, l'exemple de l'Afrique subsaharienne », in: *ESPRIT*, n° 8-9,1998, p. 114-116.

Afrique : bonne gouvernance et contrôle de la société civile », à partir d'une analyse comparative entre le Sénégal et le Mali. Cette analyse comparée a finalement été écartée ; nous l'avons préférée, après une visite de terrain au Mali et de recherches bibliographiques, à une analyse de la gouvernance axée sur l'administration en prenant comme champ d'étude l'entité étatique sénégalaise.

2°/ La gouvernance institutionnelle au centre d'une perspective de recherche

Dans notre première perspective d'étude, il paraissait intéressant de faire un travail d'investigation sur le Sénégal et le Mali ; deux pays qui affichent la même situation historique et qui présentent à peu près la même configuration politique. Ils ont constitué une entité fédérale qui s'est révélée plus tard comme une expérience malheureuse après les indépendances[39]. Cela présentait, à notre avis, des motifs valables pour mener un travail de comparaison sur les trajectoires sénégalaise et malienne.

Nous n'avions nullement la prétention de refaire une théorie générale de la démocratie ; il s'agissait plutôt de voir, si dans l'environnement africain, la « bonne gouvernance » telle que conçue par les institutions de *Bretton Woods* (Banque mondiale, Fonds monétaire international) pouvait se révéler comme une forme moderne de la démocratie susceptible de favoriser l'expansion économique. Nous étions tentés de chercher à voir s'il y avait un « point d'intersection » entre démocratie et gouvernance : Est-ce que les deux termes pouvaient être des synonymes ou est-ce que la gouvernance n'apparaissait pas dans le discours des institutions financières internationales, comme une alternative à la démocratie[40] ?

Pour certains auteurs comme Adebayo OLUKOSHI, le concept de gouvernance ne peut s'entendre pleinement, indépendamment de la théorie démocratique mais il faut veiller à ne pas confondre démocratie et gouvernance[41].

---

39 Le Sénégal et le Soudan français ont formé la Fédération du Mali, proclamée solennellement le 20 juin 1960. Son existence fut éphémère à cause de profonds désaccords tant sur le plan d'options constitutionnelles, politiques que personnelles entre Modibo KEITA, président de la Fédération du Mali (ex Président du conseil soudanais) et Mamadou Dia vice président de la même Fédération (ex Président du conseil sénégalais). Elle éclata le 20 août 1960 et le Sénégal proclama son indépendance le même jour, avant de promulguer une nouvelle constitution.

40 Voir à ce titre Guy HERMET, « la gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie? », in: *La gouvernance: un concept et ses applications*, sous la direction de Guy HERMET, Ali KAZANCIGIL et Jean-François PRUD'HOMME, CERI, Karthala, 2005, pp.17-47.

41 OLUKOSHI, Adebayo, « Démystifier la gouvernance et enrichir son contenu démocratique », in: *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, *op. cit.*, p. 188.

Les terminologies de « bonne gouvernance » et de « gouvernance démocratique » sont souvent utilisées de manière indifférenciée mais se distinguent dans leur méthode. La première est utilisée par les bailleurs de fonds dans une logique de transfert de modèle gestionnaire ; « elle se révèle comme une technique de réforme à des fins d'efficacité des pays en développement ; la seconde cherche à identifier au sein des sociétés les facteurs de changement qui pourraient favoriser l'émergence et l'expression d'un projet collectif »[42]. Celle-là est fondée sur la participation de tous les acteurs à l'élaboration des décisions qui pourraient les concerner[43].

L'expression « gouvernance démocratique » pourrait paraître, pour autant, comme un abus de langage du fait que la gouvernance ne préjuge pas de la nature du régime qui l'applique ; qu'il soit unitaire ou fédéral, démocratique ou autoritaire [44]. D'ailleurs, ainsi que le souligne Pierre MEYER, c'est là que résident sa force et sa faiblesse comme en témoignent les difficultés d'application des conditionnalités reposant sur les critères de « bonne gouvernance »[45]. Cette expression montre au moins que les tenants d'un tel concept établissent ici une intersection entre le « substantif-gouvernance » et le « qualificatif-démocratique ». Le point de jonction entre la démocratie en tant que système de régulation formelle et la gouvernance comme système de régulation informelle, est, sans nul doute, la structure institutionnelle ; car la gouvernance fait intervenir un ensemble d'institutions et d'acteurs qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement mais à des réseaux autonomes non étatiques[46]. Alors, si le diagnostic institutionnel peut nous inviter à une réflexion sur la signification et la portée d'un système démocratique, il peut tout aussi bien nous révéler la force et la capacité des structures institutionnelles à générer et à encadrer des politiques publiques viables en tant que mode de gouvernance. Toutefois, au cours de nos recherches documentaires et de terrains, nous nous sommes aperçus qu'un travail exclusivement axé sur la

---

42 Cf. Séverine BELLINA et Hervé MAGRO, « L'État dans les politiques de développement. Le défi de l'approche par la gouvernance démocratique », *op. cit*., p. 423.

43 Pour plus d'information sur la participation politique, voir l'article de Patrice DURAN et Fabien TRUONG « La participation politique : nouvelles dimensions, nouveaux problèmes », in: *La participation politique, in : Idées économiques et sociales*, CNDP, n° 173, 2013/3, pp. 4-7.

44 Guy HERMET évite, dit-il, l'expression « gouvernance démocratique » : « *sans m'obliger à croire par respect des convenances que la gouvernance démocratique peut exister dans le cadre du romantisme participatif ou « républicain », je m'interrogerai sur la gouvernance tout court, sans adjectif, en tant que énième procédé d'évitement d'une expression politique populaire trop pressante* ». Cf. Guy HERMET « la gouvernance serait-elle le nom de l'après démocratie? » *op.cit*.

45 MEYER, Pierre, « Etudes sur la gouvernance: Stratégies comparées et choix opérationnels », in: *La Gouvernance*, séminaire du 26-27 août 2002, DGCID, MAE, France, 2002.

46 Cf. Gerry STOKER, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », in: *La Gouvernance*, in: *RISS* n°155, mars 1998, pp. 20-26.

gouvernance de manière générale, serait imprécis et périlleux. Au demeurant, dans la mesure où les modes de gouvernance s'exercent sur des espaces variables, il nous a été possible, tout en restant dans le cadre de la gouvernance des affaires publiques, de recentrer notre sujet en choisissant un acteur incontournable : l'administration publique. Ce recadrage dû à notre expérience des deux terrains (Mali et Sénégal), a réorienté nos recherches qui se sont définitivement fixées sur un seul champ d'études : le Sénégal.

Le Sénégal, en matière de production institutionnelle inhérente à l'Administration, est un terrain intéressant d'investigation scientifique pour avoir été le point de départ de la colonisation française[47] qui a laissé, jusqu'ici, les marques d'une organisation administrative partiellement calquée sur le modèle de l'ancienne métropole[48]. En effet, comme l'a souligné François ZUCCARELLI, « le Sénégal indépendant a reçu le système administratif colonial tel qu'il avait été organisé par un décret du 22 septembre 1887 ; il en a conservé l'essentiel dans une ordonnance du 31 mars 1959[49] fixant les règles générales très proches de celles du droit français »[50]. Nous avions pensé que ce pays pouvait servir de cas pour toute autre étude sur la gouvernance des affaires publiques en Afrique francophone.

3°/ Le choix d'une thématique : De la nouvelle gouvernance institutionnelle administrative

L'acte d'administration est un acte de gouvernance. Le nouveau paradigme que constitue la gouvernance, est fondé sur de nouveaux principes d'administration de la société. Il s'agit de penser, d'analyser et d'organiser la gestion publique d'une société à partir de l'ensemble de ses acteurs. Dans la nouvelle gouvernance, dit François-Xavier MERRIEN, « *les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leur expertise, leur capacité et leurs projets, et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités* »[51].

Le même auteur soutient qu'au sens nouvellement hégémonique du terme, la notion repose sur trois fondements ou postulats théoriques:

---

47 Cette pénétration française est située à partir de 1659 avec l'érection d'un fort sur l'île de St-Louis, à l'embouchure du fleuve Sénégal. Voir à ce titre Mamadou Diouf, *Le Kajoor au XIXe siècle, Pouvoir ceddo et conquête coloniale*, Karthala, 1990, p. 7.

48 GAUTRON, Jean-Claude, l'administration sénégalaise, IIAP, Ed. Berger-Levrault, 1971, p. 15.

49 Cf. Ordonnance n° 59-39 du 31 mars 1960, J.O. 1959, p. 391.

50 ZUCCARELLI, François, « L'organisation administrative de la République du Sénégal », in: *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération (RJPIC)*, n° 1, tome XIX, janvier-mars 1965, p. 45.

51 MERRIEN, François-Xavier, « De la gouvernance et des États-providence contemporains », in : *La Gouvernance*, *RISS*, n°155, mars 1998, p. 62.

- Le premier est l'existence d'une crise de gouvernabilité;
- Le second est que cette crise reflète l'épuisement des formes traditionnelles d'action publique;
- Le troisième postulat est l'émergence d'une tendance […] faisant émerger une nouvelle forme de gouvernance mieux adaptée au contexte politique et économique[52].

L'action dans la gouvernance s'inscrirait donc dans une logique de dépassement des politiques antérieures qui ont montré leurs limites et leurs insuffisances[53]. Toutefois, un « bon gouvernement » peut défaillir face aux « meilleurs principes de gouvernance ». Ce qui sépare les deux notions, dit Philippe Moreau DEFARGES, c'est d'abord l'univers dans lequel elles se déploient. « Un gouvernement est un organe institutionnel qui procède de haut en bas, donnant des ordres qui descendent tout au long de l'échelle sociale alors que la gouvernance n'est pas une entité mais un système qui fait que rien n'est fixe, tout est en flux »[54]. Pour François RANGEON, « le gouvernement désigne un ensemble d'institutions et de procédures formelles privilégiant la régularité ; la gouvernance repose au contraire sur une série de conventions informelles, de compromis toujours révisables, visant à faciliter l'émergence de processus innovants »[55].

Le paradoxe de cette gouvernance, c'est qu'elle peut échouer même, quand le gouvernement élabore des règles de fonctionnement appropriées[56]. Ce constat d'échec, laisse penser qu'au-delà du « bon gouvernement démocratique », la réflexion pourrait s'étendre aux institutions administratives qui seraient en phase avec le tissu social et

---

52 MERRIEN, François-Xavier, *op.cit.*, p.61.

53 GAUDIN, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance* ?, Presse de Sciences Po, 2002, p. 9. Cette approche définitionnelle de l'auteur est inspirée de la conception qu'en fait RAFFARIN, homme politique qui a été au cœur du pouvoir en France. Voir son ouvrage, *Pour une nouvelle gouvernance : l'humanisme en action*, paru dans les éditions de l'Archipel, juin, 2002, pp. 77-118. Ce que RAFFARIN appelle « gouvernance », est un nouvel art de gouverner qui consiste en une traduction politique concrète de la philosophie humaniste dans la gestion des affaires publiques. La gouvernance adjointe au qualificatif « nouvelle » a fait l'objet d'une littérature abondante qui, pour reprendre les mots d'Yves PALAU, s'est efforcée d'en présenter l'intérêt heuristique pour éclairer les transformations dans les domaines les plus variés, notamment ceux des relations internationales, des politiques publiques et de la gestion des entreprises. Parmi les auteurs qui ont analysé les transformations actuelles des modes de gouvernement et employant la notion de « nouvelle gouvernance » ou tout simplement celle de « gouvernance » pour nommer ce phénomène, on peut citer les travaux précurseurs de James ROSENAU et Ernest CZEMPIEL, *Governance without Government*, Cambridge University Press, 1992 ; Jan KOOIMAN (dir.), *Modern Governance: new Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993; Bob JESSOP, « The Regulation Approach and the governance Theory: Alternative Perspectives on Economic and political change », in: *Economy and society*, n° 24, 1995; RHODES, R.A.W, « The new Governance: Governing without government », *Political Studies*, n°44, 1996. Selon PALAU, il est nécessaire d'homogénéiser la dénomination dès lors qu'elle recouvre la même réalité si tant est que le terme de « nouvelle gouvernance » est plus clair que celui de « gouvernance qui renvoie aux formes classiques de gouvernement. Voir Yves PALAU, « Usages contemporains de la notion de gouvernance et politique », in : *Politique, Démocratie et Développement*, (dir.) François MABILLE, éd, L'Harmattan, 2003.

54 Cf. Philippe Moreau DEFARGES, *La Gouvernance*, Coll. Que sais-je ? PUF, 2003, p. 29-30.

55 RANGEON, François, « Le Gouvernement local », *op. cit.*, p. 171.

56 STOCKER, Gerry, *op. cit.*, p. 28; voir également Adebayo, OLUKOSHI, *op. cit.*, pp. 191-192.

économique. L'administration en tant qu'entité instituée mais aussi instituant[57] c'est-à-dire produit de la société mais aussi productrice d'une « société »**,** évolue évidemment à l'intérieur d'un cadre institutionnel qui « s'entend des règles qui régissent les actions des particuliers et des collectivités, organisent les relations d'interdépendance de toutes les parties intéressées et administrent les négociations entre les différents acteurs »[58]. Douglas NORTH, à l'origine du renouveau institutionnel chez les économistes, définit une institution comme « un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations »[59].

Le cadre institutionnel n'est pas statique, il est souvent renouvelé par les jeux d'intérêts des acteurs. La définition ou la redéfinition des institutions publiques pose souvent des problèmes complexes et difficiles. Alors, elle doit, selon Robert E. GOODIN, se fonder sur la « révisabilité », la solidité, la sensibilité à la complexité des motivations, l'ouverture aux changements et à l'expérimentation[60]. Samuel. HUNTINGTON, quant à lui, définit les caractéristiques d'une institution fonctionnelle qui sont : « l'adaptabilité, la complexité, l'autonomie et la cohérence avec les valeurs et attentes des gouvernés »[61]. S'il est acceptable qu'un système institutionnel peut sous-tendre la gouvernance comme cadre d'exercice du pouvoir et de gestion des affaires publiques, il est possible alors de réfléchir sur une gouvernance institutionnelle de l'administration publique.

Une réflexion sur la gouvernance institutionnelle d'une administration publique d'un pays du sud comme le Sénégal s'avère utile et nécessaire d'autant plus que certains auteurs des paradigmes du développement politique et de la modernisation politique comme Patrick CHABAL et Jean Pascal DALOZ décrètent l'inexistence de ces administrations du sud[62]. La plupart des auteurs qui se trouvent dans cette mouvance,

---

57 Cf. à ce titre Jacques CHEVALLIER, « l'analyse institutionnelle », in: *L'Institution*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), 1981.
58 BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde*, 1999-2000, p. 4.
59 NORTH, cité par Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES, in: *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation Nationale de Science Politique (FNSP), 2004, p. 15. Voir également Douglass Cecil NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.* En compagnie de Ronald COASE et d'Olivier WILLIAMSON, NORTH fonda la société internationale pour l'économie néo-institutionnelle en 1997.
60 GOODIN, cité par Stocker, op. cit., p. 28. A titre illustratif, Cf. Robert E. GOODIN (dir.), The theory of institutional design, Public choice, vol. 95, n° 1-2, Ed., Springer, 1998, pp. 214 -218.
61 S. HUNTINGTON, cité par Guy HERMET et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, 2001; voir à ce propos, S. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University, 1968.
62 Pour une illustration, voir P. CHABAL et J.P. DALOZ, *l'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, éd, Economica, 1999. A propos de ces perceptions, voir SKOCPOL, *Vision and Method in Historical Sociology*, éd, Cambridge University Press, 1984.

pensent que les études faites sur ces « soit disant structures » présentent peu d'intérêt ; qu'elles aient été étudiées du point de vue de l'élaboration d'une comparaison systématique avec les administrations du nord ou même leur intégration dans une élaboration théorique. S. BELLINA et H. MAGRO, perçoivent dans cette attitude, « une forme d'ethnocentrisme occidental qui a longtemps limité les études sur l'Afrique à des interprétations monistes inscrivant les sociétés africaines dans un comparatisme tronqué établi par rapport à la référence de l'État moderne occidental […] Les éléments de comparaison résident donc dans la référence à un modèle idéal. Toute nuance est interprétée comme un dysfonctionnement par rapport à « l'idéal type ». Les remèdes relèvent donc de techniques visant au transfert des éléments constitutifs du modèle idéal, entraînant mimétisme normatif et transfert institutionnel »[63]. Dominique DARBON, quant à lui, considère cette attitude comme une ignorance qui tienne principalement à deux considérations méthodologiques : d'une part, la double marginalité cumulative dans l'hexagone sur les études des administrations du Sud et des travaux sur des terrains exotiques qualifiés « d'aires secondaires », marginalité qui s'explique par une absence de compétence en matière d'administrations publiques des chercheurs travaillant en Afrique ; d'autre part, la généralisation de ce que Christian GEFFRAY qualifie d'élision et consistant, au Sud et notamment en Afrique, à construire intellectuellement un État qualifié par raccourci[64].

Ce point de vue a été, déjà, soutenu par Gérard TIMSIT qui considère que des enseignants ou des fonctionnaires occidentaux qui ont été en poste à l'étranger, ont rapporté quelques notions des phénomènes administratifs locaux qu'ils avaient dû décrire dans leurs cours ou proposer de réformer dans leur rapport d'expertise. Or, on ne peut nécessairement, pense-t-il, « considérer comme scientifique les discours fondés sur de telles notions dans la mesure où, ces recherches sur les problèmes d'administration publique des pays en développement, sont faites sans qu'ait été au préalable menée une réflexion épistémologique sur leur signification ni circonscrire le domaine et interroger

63 S. BELLINA et H. MAGRO, L'État dans les politiques de développement. Le défi de l'approche par la gouvernance démocratique » *op. cit.*, pp. 414 -415.

64 Voir les articles de Dominique DARBON « Comparer les administrations publiques du nord et du sud : Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques » in : *Penser la politique comparée*, Ed. Karthala, 2004 ; « La culture administrative des Afriques : la construction historique des significations du « phénomène bureaucratique », in: *Cadernos de Estudos Africanos*, 3, juillet-décembre, 2002; voir aussi, un document plus ancien du même auteur sur *Administration et société en Afrique. L'illusion d'une administration a-sociale*, Congrès National de l'Association française de science politique, CEAN, octobre 1988, pp. 1-2.

les instruments conceptuels de leurs analyses »[65]. Devant cette carence théorique des études relatives à ce domaine, la tentation est grande pour des « spécialistes » d'avoir recours à des modèles théoriques élaborés à l'intention des systèmes totalement étrangers à ceux dont il est question. Ce qui est, dit TIMSIT, une autre forme d'exotisme intellectuel qui pourrait menacer la recherche parce que fondé sur des théories inadaptées à la situation qu'elles prétendent expliquer[66].

L'analyse institutionnelle de l'administration sénégalaise nous place au cœur de cette problématique. Le Sénégal a, certes, hérité de la colonisation, des institutions administratives[67]; mais il s'est efforcé soit de les changer, soit de les réformer, en tenant parfois, fortement compte des directives d'institutions financières internationales.

L'intérêt de cette étude sur la gouvernance institutionnelle de l'administration publique sénégalaise, est d'analyser d'abord le processus de création d'institutions administratives en rapport avec la théorie des institutions. La transformation des figures de l'administration publique par l'introduction des instruments du « *New Public Management* » et les exigences des temps modernes qui veulent que les collectivités locales soient dotées de la pleine capacité d'initiative et de participation aux politiques publiques, deviennent une donnée fondamentale et incontournable pour toute administration qui veut s'adapter aux mutations économiques et sociales. Ensuite, Elle va définir les relations entre l'administration publique et des organisations sociales au Sénégal, considérées en tant que telles dans leur structuration. Cette étude sur l'administration sénégalaise permettra, également, d'analyser les politiques publiques utiles pour la satisfaction des demandes sociales. Ce qui veut dire, que cette analyse ne se focalisera pas seulement sur les structures administratives mais elle rendra compte, tant soit peu, du jeu des acteurs étatiques et non étatiques, des groupes d'intérêts et de leurs interactions. C'est par rapport à ces nouvelles dimensions de l'administration que

---

65 G. TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement*, Dossiers de l'Institut des Sciences Juridiques du Développement, Paris, Université René DESCARTES, Paris V, s.d. Il faut cependant noter que depuis la fin des années 1970, des auteurs comme Jean-François BAYART, Jean-François MEDARD et Christian COULON, entre autres, ont initié des études mettant en exergue l'historicité de l'État et de l'administration publique en Afrique. Cf. à ce titre, C. COULON, in: JL. BALANS, J. M.GASTELLU, *Autonomie locale et intégration nationale au Sénégal*, Pedone, Paris, 1975; J.F. BAYART, *L'État au Cameroun*, Presse de la FNSP, Paris, 1979; J. F MEDARD, *L'État sous-développé en Afrique noire: clientélisme et néo-patrimonialisme*, Travaux et Doc. du CEAN, n° 1, 1982.

66 Voir Gérard TIMSIT, *op.cit.*

67 Selon, Dominique DARBON, les administrations publiques africaines et plus spécifiquement l'administration sénégalaise, n'existent que par la rencontre fortuite avec le fait colonial. Voir à ce titre la thèse de D. DARBON: *La pénétration administrative en milieu rural. L'exemple de la Casamance*, IEP Bordeaux, 1984.

nous pourrons saisir les contours de la nouvelle Gouvernance de l'administration publique au Sénégal. Voilà ce qui nous amène à circonscrire, définitivement, notre thématique autour de « L'analyse de la gouvernance institutionnelle et des mutations dans l'administration publique sénégalaise ».

Il ne s'agit pas dans cette étude, de reproduire systématiquement ce qui se fait ailleurs ou de transposer ce qui a été conçu dans les laboratoires d'experts en science administrative ou d'organismes internationaux et qui serait en total décalage avec les réalités sociales d'un pays. Au contraire, il conviendra de voir la capacité de reproduction et de re-production de l'administration sénégalaise en rapport avec les structures sociales du pays sans tomber dans le travers d'un culturalisme irréductible.

Au regard de ces considérations, la mobilisation d'outils scientifiques, nous permettra sur le plan pratique, de mieux saisir comment la gouvernance s'exerce dans la sphère administrative au Sénégal. Les mécanismes de fonctionnement de cette administration peuvent également donner un éclairage sur ses manières de répondre à la demande sociale et sur sa capacité d'impulser le développement selon un schéma qui lui est propre.

4°/ Mise en perspective théorique et critique de la notion d'administration publique: l'appréhension plurielle de l'administration publique

Le développement, inégal mais universel, du fait administratif est une caractéristique spectaculaire des deux derniers siècles écoulés[68] qui fait que l'étude de l'administration publique a intéressé plusieurs disciplines. La rationalisation de l'action administrative est devenue une préoccupation des théoriciens et des praticiens de l'administration publique. Ce qui fait qu'elle appelle une nouvelle approche d'analyse connue sous le vocable du nouveau management public.

Il y a une difficulté à définir de manière définitive l'administration publique, en raison de sa forme variée et complexe quoiqu'elle constitue un fait universel[69].

68 Cf. Guy HERMET et al. *Dictionnaire de la Science politique et des institutions politiques*, 5ème édition, Armand Colin, 2001.

69 Voir la thèse d'Ansoumane SACKO, *Le contrôle de l'Administration: une contribution à la gouvernance en Guinée*, Thèse soutenue le 8 mars 2014 à l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, p. 7.

Sans retomber dans le débat faisant de l'administration une science ou un art, nous pouvons affirmer qu'elle est à la fois science et art [70]. Le terme de science peut lui être appliqué toutes les fois que certaines de ces méthodes peuvent suivre des principes scientifiques. On peut la considérer comme art lorsqu'elle se fonde sur des expériences concrètes afin de trouver les voies et moyens des meilleures méthodes de répondre aux demandes de la société[71].

Au-delà des aspects purement politiques et économiques, l'étude de l'administration publique comme objet d'analyse, est saisie par diverses disciplines ; droit, histoire, philosophie, psychologie, sociologie à travers la sociologie politique et la sociologie des organisations, management et gestion.

Le droit administratif aborde l'administration publique sous trois angles : l'angle des structures administratives ; l'angle des moyens d'action ; l'angle du contrôle de l'action administrative afin de garantir la régularité interne des actes administratifs et protéger les citoyens contre les excès de pouvoirs de l'administration. L'approche du droit est essentiellement normative[72].

L'histoire, quant à elle, permet de situer l'administration à l'intérieur d'un processus de longue durée […]. D'ailleurs, l'ensemble des caractéristiques institutionnelles propres à l'administration publique renvoie à des explications historiques particulières. L'histoire, dans l'étude de l'administration, est souvent descriptive[73].

En abordant l'administration publique, la psychologie sociale cherche à analyser, à expliquer les attitudes et les comportements relatifs, entre autres, à la prise de décision, aux problèmes d'autorités et de hiérarchie entre fonctionnaires tandis que la philosophie s'interroge sur ses finalités mais aussi sur les fondements normatifs et éthiques des différentes décisions administratives. Si la psychologie suit une démarche prescriptive, la philosophie privilégie une approche analytique.

---

70 Ce fut pendant longtemps une controverse sur laquelle sont intervenus beaucoup d'auteurs. Voir à ce titre L. D. White , *Introduction to the study of public administration*, 1958 ; TEAD, Ordway, "Administration, A fine art" , in: *WALDO, D. , Ideas and issues in public administration*, A book of readings, 1953; GULICK, Luther, *Science, values and public administration*, papers on the science of administration, Institute of public administration, New York, 1937.

71 ALEXANDRIS, Georges, « l'administration publique en tant que science ou art », in: *Revue de l'Ecole Nationale d'Administration Publique*, Rabat, n°1, 1985, p. 21 ; MERCIER Jean, *L'Administration publique, De l'Ecole classique, au nouveau management public*, Ed. Les Presses de l'Université Laval, 2002, p. 20.

72 MERCIER, Jean, *op.cit.*, 2002, p. 26.

73 MERCIER, Jean, *op.cit.*, 2002, p. 26.

Dans une introduction à une philosophie de l'administration, R. CATHERINE et G. THUILLIER montrent le caractère pérenne et autonome de l'administration publique en ces termes : « *Mémoire institutionnelle de la nation, l'administration se veut la charpente même de l'État. Par la force des choses et du temps, elle est le réceptacle plus ou moins passif ou actif de tout ce qui a été fait ou se fera par les gouvernements successifs. […], c'est elle qui tient le fil d'Ariane des affaires, relie le passé et le « précédent » au présent […] l'initiative nouvelle, le désir d'action du politique seront immédiatement confrontés par elle aux leçons de son expérience propre, une expérience où le relativisme sinon le scepticisme, tient aisément lieu de sagesse…*[74] ».

La sociologie appréhende l'administration publique comme un milieu social, elle étudie l'exercice de l'autorité, les réseaux de communication, les phénomènes de solidarité et de rivalité. Deux branches de la sociologie s'intéressent particulièrement à l'administration : la Sociologie administrative et la Sociologie des organisations[75].

Si la science politique a pendant longtemps déserté l'administration, laissant son étude aux juristes, aujourd'hui l'introduction d'une perspective sociologique dans les études politiques a conduit à l'abandon progressif de la vision juridique formaliste de l'administration.

La sociologie politique étudie ce qui a trait à l'imbrication des niveaux politique et administratif – tant à l'échelon national qu'au niveau local - l'analyse du pouvoir bureaucratique et du phénomène technocratique, l'élaboration des politiques publiques et de façon générale l'étude du processus décisionnel, qui permet d'appréhender, à travers le comportement des différents acteurs et leurs rapports réciproques, le fonctionnement du système politico - administratif dans son ensemble[76].

Le postulat sur lequel repose la sociologie des organisations, dit CHEVALLIER, est que : *« le fonctionnement d'une organisation ne peut être saisi, et encore moins compris, en tenant compte uniquement des règlements explicites qui la gouvernent, et que les indications qu'ils fournissent doivent être complétées, voire corrigées, par une analyse des motivations, des comportements et des stratégies des membres. Les organisations sont des unités sociales complexes, formées d'individus et de groupes dont les intérêts ne coïncident pas nécessairement et qui peuvent entrer en conflit les*

74 CATHERINE, R. ; THUILLIER, G., *Introduction à une philosophie de l'administration*, Paris, Armand Colin, 1969, p. 26.
75 MERCIER, Jean, *op.cit.*, p. 26.
76 CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, 1986, P. 50.

uns avec les autres… Par ailleurs, les organisations ne sont pas des systèmes clos : elles évoluent dans un milieu déterminé, avec lequel elles entretiennent des échanges plus ou moins intenses ; il est donc nécessaire de prendre en compte les variables d'environnement qui tout à la fois influent sur leur structuration interne et conditionnent leur survie »[77]. De ce fait, et c'est bien connu, l'organisation est confrontée à un double processus d'ajustement, puisqu'elle doit satisfaire à deux types d'exigences éventuellement contradictoires : les unes d'ordre interne, les autres émanant de l'environnement. L'administration étant une organisation, son étude peut être faite d'une part, sous l'angle des rapports centre-périphérie au sein de l'administration elle-même c'est-à-dire les rapports entre l'administration centrale et les administrations territoriales dans le fonctionnement de l'État, et d'autre part sous l'angle de ses relations avec l'environnement extérieur. Cette influence extérieure conduit, d'abord, à s'interroger sur les relations de pouvoir qui se nouent entre administration, experts extérieurs et groupes d'intérêts désireux de prendre en charge les demandes ou les exigences de secteurs particuliers de la société ; ensuite, elle conduit à un débat concernant l'évaluation des politiques publiques c'est-à-dire l'appréciation d'une bonne adéquation entre les moyens mis en œuvre et les résultats atteints[78].

Ainsi, l'approche théorique de l'administration publique n'est plus focalisée sur l'appareil administratif central formel mais sur l'action publique[79]. On passe d'une analyse formelle et institutionnelle à une analyse dynamique organisationnelle soulignant la complexité des relations entre institutions, le rôle des acteurs locaux et le poids de l'histoire institutionnelle. L'abandon du paradigme bureaucratique et institutionnel explique le ralliement à un paradigme analytique et fonctionnel[80]. TIMSIT donne une définition de l'administration publique à laquelle nous adhérons du fait qu'il pense qu'il y a une impossibilité de s'en tenir à la vision monolithique et idyllique d'une administration instrumentale, unitaire et rationnelle. Selon lui, l'administration publique est maintenant conçue comme « un agrégat d'éléments hétérogènes menant des politiques – des politiques publiques – autonomes et partiellement contradictoires ; le

77 CHEVALLIER, Jacques, *op.cit.*, p. 50.
78 Cf. Guy HERMET et *alii*., *Dictionnaire de la Science politique et des institutions politiques op. cit.*
79 TIMSIT, Gérard., « Le concept de l'administration publique et la langue française », in: *L'administration des pays francophones à l'aube des années 2000,* Assises francophones de l'administration publique organisée par l'Institut international d'administration publique, Paris, Collection Dossiers et Débats, 12-14 décembre 1996, pp. 62-63.
80 TIMSIT, G., « Le concept de l'administration publique et la langue française », *op.cit.*, pp. 62-63.

tout cependant dans la dépendance d'un pouvoir central dont le rôle est d'assurer la concordance et la conciliation de rationalités limitées – économiques, financières, sociales – dont sont porteurs respectivement les différents segments composant l'appareil administratif »[81].

L'analyse de l'administration publique porte désormais sur sa diversité et son hétérogénéité. TIMSIT souligne qu'à la rationalité globale d'une administration unifiée sous l'autorité du pouvoir politique qui y commande, succèdent désormais des rationalités conflictuelles et limitées, et les nécessités d'une coordination renforcée, exercée par des voies que l'on découvre plus culturelles qu'organiques et institutionnelles[82].

II. Les orientations de recherche

Les orientations de recherche soulèvent la problématique de cette étude (1) et définissent les hypothèses (2).

1°/ Problématique

Max WEBER, à la suite de Friedrich ENGELS et d'Emile DURKHEIM, présente l'administration comme un produit social situé dans une société[83]. Elle n'est pas un fait isolé ; elle n'est jamais détachée de la société. Selon Dominique DARBON, « Le système bureaucratique est un modèle individualisé, évolutif et non un standard universel inerte »[84]. Ce qui n'est pas le cas pour la plupart des administrations africaines qui sont perçues, par cet auteur, comme « de vagues imitations » ou de « pâles copies » des systèmes nationaux européens[85]. Or, le modèle bureaucratique, exporté par le colonisateur dans les colonies, se fonde sur ses propres codes culturels et sur l'histoire de sa société d'origine[86]. D. DARBON pense que « l'appareil administratif en Afrique ne s'est jamais affirmé comme une technologie de gestion sociale que la société devait

81 TIMSIT, G., *ibidem*
82 TIMSIT, G., « Le concept de l'administration publique et la langue française », *op. cit.*
83 DARBON, Dominique, *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale*, Congrès National de l'Association française de science politique, octobre 1988, p. 6.
84 DARBON, D., *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale*, *op. cit.*, p. 1.
85 *Idem*, p. 7.
86 *Idem*, p. 7.

façonner »[87]. Pour lui, les termes de l'innovation technique furent inversés faisant en sorte que l'administration est devenue le producteur d'une nouvelle société africaine alors qu'elle n'en émane pas originairement[88]. L'administration sénégalaise, plus que toute autre en Afrique, présente un cas d'école, dans la mesure où elle est héritière de l'administration territoriale et de l'administration fédérale de l'Afrique Occidentale Française (AOF). Comme le décrit Jean-Claude GAUTRON, elle a emprunté beaucoup de réglementations, mécanismes et institutions à l'administration métropolitaine française[89]. Pour autant, il ne semble pas que cette administration sénégalaise soit restée dans le « carcan fonctionnel et organisationnel » que lui a octroyé le colonisateur français. Comme le souligne Fatou SOW, « l'administration étant un fait social total, la compréhension de ses problèmes implique l'étude de la hiérarchie et de l'autorité, du pouvoir politique et de l'État, de la gestion et de l'action sur les hommes et les choses, des structures socio-économiques et des ressorts psychologiques fondamentaux de la société qui commandent les attitudes des individus »[90]. Une telle gestion de la société suppose la production d'un système administratif.

La problématique qui se pose dans cette perspective de recherche est de savoir si les pratiques auxquelles donne lieu le modèle bureaucratique sénégalais depuis l'indépendance, engendrent un modèle administratif propre ? Par ailleurs, une autre problématique peut être soulevée ; elle est liée à la question des transformations de l'Administration sénégalaise et à l'influence de son environnement politique et sociétal.

2°/ Hypothèses

En science politique, les hypothèses sont des réponses que le chercheur apporte sous forme affirmative et qui seront vérifiables au cours de ses développements. La précision est nécessaire car ces hypothèses sont différentes des questions de recherche. En ce sens, nous pouvons soutenir que l'Administration sénégalaise est octroyée par la puissance coloniale. Elle a prouvé sa capacité de production et de reproduction des structures nécessaires à son organisation et à son fonctionnement.

87 DARBON, D., *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale*, *op. cit.*, p. 8.
88 DARBON, D., *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale*, *op. cit.*, p. 8.
89 GAUTRON, Jean-Claude, *L'administration sénégalaise*, IIAP, Ed. Berger-LEVRAULT, p. 15.
90 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, IFAN, Initiations et Etudes Africaines, n° XXIX, Dakar, 1972, p. 29.

La trajectoire de cette administration décrit nécessairement son origine, ses mécanismes de fonctionnement, ses pratiques et les processus de sa mutation. Après l'indépendance, beaucoup d'organes de réformes ont été créées pour la rationalisation et la modernisation des structures administratives héritées, pour la plupart, de l'Administration coloniale française. Ces différentes étapes de formation et de transformation ont façonné la structure de l'administration publique du Sénégal.

Les caractéristiques de l'Administration sénégalaise révèlent qu'elle découle d'un système importé mais négociant avec la chefferie traditionnelle et les confréries religieuses qui ont souvent été les intermédiaires entre le colonisateur et les populations autochtones. L'existence des relations de parrainage entre le religieux et le politique durant la colonisation, s'est perpétuée sous forme d'un clientélisme politico-administratif auquel, se sont prêtés, de hauts fonctionnaires de l'État.

L'Administration sénégalaise telle qu'elle est instituée et telle qu'elle a généré ses structures pour introduire des outils du nouveau management public comme les agences administratives, a présenté des résultats ambigus qu'il a fallu corriger afin de produire un appareil administratif qui se veut dynamique et performant.

Les interactions entre l'institution administrative et les autres corps sociaux démontrent que l'Administration n'est pas en dehors de la société. Ainsi, au cours de son développement, le système administratif sénégalais s'est référé aux valeurs culturelles de la société sénégalaise ; il s'est « naturalisé » ou socialisé tout en socialisant à ses propres concepts la société sénégalaise. L'administration publique sénégalaise n'est pas en décalage avec les réalités sociologiques qu'elle tente de façonner pour combattre certaines pratiques qui porte atteinte à sa neutralité et qui sape l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

L'influence persistante de l'institution administrative sur la conception et la fabrication des politiques publiques, justifie les difficultés de mise en œuvre d'une approche multi-acteurs des politiques publiques. Celles-là ne sont plus uniquement l'apanage des pouvoirs publics ; elles découlent, de plus en plus, d'un ensemble de réseaux complexes comprenant des acteurs étatiques et des acteurs non étatiques qui témoignent précisément de l'état de façonnage réciproque de l'État, l'administration et de la société sous la nouvelle bannière de l'action publique. La structure de cette action publique montre qu'il y a une insuffisance de l'évaluation des politiques publiques ; pratique nécessaire pour toute nouvelle prospective économique destinée à répondre aux demandes sociales.

III. Méthodologie de recherche

Cette étude n'est pas figée sur une méthode normativiste et légaliste d'une analyse sur l'administration publique. Elle va au-delà d'une simple description. Il n'est pas question dans cette thèse de limiter l'étude de la gouvernance de l'administration publique à la démarche qu'emprunterait uniquement la science administrative. Nous nous sommes efforcés, tant soit peu, de faire une analyse sociologique de l'administration publique.

La conception de cette recherche s'est construite à travers une lecture théorique sur la gouvernance et l'administration publique mais aussi en exploitant les documents officiels, les annuaires administratifs, les documents parlementaires, les rapports annuels et des rapports internes rédigés par des fonctionnaires. Parallèlement, nous avons mené une série d'entretiens et d'interviews permettant de mieux percevoir les mutations en cours dans l'administration sénégalaise.

La méthode d'échantillonnage que nous avons adoptée pour mener nos enquêtes est fondée sur la fabrication d'un modèle réduit non aléatoire c'est-à-dire nous avons choisi un échantillon raisonnable d'experts qui pouvaient nous donner des orientations claires sur le fonctionnement de l'administration sénégalaise.

Le plan d'échantillonnage concerne les choix possibles des acteurs dans l'administration publique et des acteurs non étatiques qui participent à la fabrication des politiques publiques. Trois questions s'imposaient alors à notre niveau : Qui faut-il interroger ? Combien de personnes ? Comment doivent-elles être choisies ?

Notre choix s'est porté sur :

- quelques cadres de l'administration centrale et territoriale (des hauts cadres de l'administration publique, gouverneurs de Région, Préfets et sous-préfets) ;
- des membres d'organisations de la société civile ;
- des sociologues, des universitaires, quelques usagers de l'administration publique et, lorsque l'occasion s'est présentée, nous avons recueilli le point de vue de guides religieux ou de chefs coutumiers. Ces « personnes ressources » ont été sélectionnées pour leur expérience, leur expertise et le rang qu'elles occupent dans l'appareil administratif ou dans la hiérarchie sociale[91].

91 Cf. La liste des personnes ressources interviewées en annexe 1.

Enfin nous avons mis en place un instrument de recueil des données qui consistait à organiser des entretiens non directifs sur la base d'un questionnaire composé d'une douzaine de questions ouvertes. Nous avons pensé que ce questionnaire était essentiel dans une étude axée sur l'administration publique dans la mesure où il pouvait nous donner des pistes de recherche. C'est un instrument flexible de communication qui permet aux interviewés en fonction ou à la retraite, de livrer leurs points de vue sur le fonctionnement de l'administration sénégalaise. Ce sont des questions d'opinion ouvertes permettant d'une part, aux interviewés d'interpréter l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique sénégalaise; et d'autre part, expliquer les rapports de pouvoirs entre l'administration et certains corps sociaux comme les marabouts des confréries religieuses[92].

Les questions sont celles-ci :

1) Pensez-vous qu'il y a une superficialité des méthodes de gestion administrative au Sénégal du fait qu'elles ont été importées ?

2) Est-ce que les pratiques auxquelles donne lieu le modèle bureaucratique sénégalais depuis la colonisation, engendrent un modèle administratif propre ?

3) Selon vous, comment l'administration sénégalaise conçoit-elle son fonctionnement ?

4) Comment la reproduction des institutions sénégalaises se fait-elle dans un paysage institutionnel déjà existant ?

5) Comment les institutions affectent-elles le comportement des acteurs ?

6) Est-ce que dans l'exercice de vos fonctions, vous avez eu à subir des pressions de la part des Marabouts ou des chefs coutumiers ?

7) Comment l'appareil administratif prétend-t-il modeler la société sénégalaise et comment les membres de la société sénégalaise veulent–ils, à leur tour, façonner l'administration publique ?

8) Pensez-vous qu'il y a une véritable capacité de fabrication d'une doctrine administrative au Sénégal ?

9) Selon vous, y a-t-il une saturation des procédures administratives au Sénégal ?

10) Pensez-vous qu'il existe une opacité dans les décisions administratives au Sénégal ?

11) Pensez-vous qu'il y a une politisation excessive de l'administration sénégalaise ?

12) Selon vous, le développement administratif au Sénégal a-t-il été la résultante d'un développement politique ?

---

92 Un exemplaire d'interview est présenté en annexe 2.

Les questions sur les supposés rapports entre les guides religieux et l'administration ne sont pas toujours les bienvenues du fait que les disciples qui peuvent être à tous les niveaux de la sphère administrative, sont souvent réticents à porter un jugement sur les marabouts. Le recueil des informations a été particulièrement pénible dans la mesure où, il nous a fallu parfois plusieurs mois pour obtenir un entretien avec quelques fonctionnaires de l'administration publique, souvent occupés à mobiliser une base de militants politiques en vue de futures compétitions électorales. Ce qui nous renseignait indirectement sur le niveau de politisation de l'administration sénégalaise[93]. Les opportunités que nous avons eues pour échanger avec les universitaires et des praticiens de l'administration publique, nous ont permis de déceler qu'il existe particulièrement dans le domaine de la science administrative, une véritable capacité de construire une doctrine administrative au Sénégal ; malheureusement quelques-uns sont peu enclins à la transformer en réalité. Les universitaires s'exonèrent sur ce point en mettant en avant les conditions difficiles de recherche dans les universités sénégalaises. Ce qui les amène à s'insérer souvent dans des activités économiques parallèles comme l'enseignement supérieur privé permettant d'assurer une survie économique individuelle. Ils délaissent alors toute œuvre de recherche scientifique devant permettre une accumulation d'un « savoir savant »[94]. Pour peu, que ces universitaires s'investissent dans la recherche, c'est pour avoir la certitude que leur production académique sera publiée dans une revue internationale. La production « ne devient rémunératrice en terme matériel et symbolique pour les producteurs locaux que lorsqu'elle s'intègre à des débats extérieurs comme le montre l'évolution des diasporas intellectuelles africaines à l'étranger »[95]. En devenant agrégés, les universitaires sont généralement pris dans « des jeux politiciens de conquête du pouvoir en marge du droit »[96]. Il ne faut surtout pas occulter le manque de volontarisme de certains d'entre-

93 La politisation de l'Administration publique sénégalaise est un fait indéniable qui a été soulignée sans ambiguïté dans le Rapport de l'Inspection générale d'État de juillet 2013. Voir *Rapport public sur l'État de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, 2ème partie, titre II, p. 148.
94 Nous avons emprunté le terme de « savoir savant » à Dominique DARBON.
95 DARBON, Dominique, « « Un royaume divisé contre lui-même… ». La régulation défaillante de la production du droit dans les États d'Afrique noire », in: Dominique DARBON et Jean du Bois de GAUDUSSON, in: *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997, p. 113.
96 Arjun APPADURAÏ, cité par D. DARBON, in: « Un royaume divisé contre lui-même. La régulation défaillante de la production du droit dans les États d'Afrique noire », *op. cit.*, p. 111.

eux prompts à organiser de véritables débats doctrinaux sur l'organisation administrative et la jurisprudence administrative au Sénégal[97].

Dominique DARBON exprime le fait autrement en ce qui concerne les pays d'Afrique noire ; il souligne : «*…la jurisprudence locale demeure remarquablement limitée et parcellaire, les controverses doctrinales à objets nationaux sont singulièrement absentes. Les débats doctrinaux, ceux qui assurent la constitution progressive d'une science juridique, qui permet le raffinement des options juridiques, leur recomposition et la constitution de grands systèmes d'interprétation du droit par systématisation de solutions ponctuelles souvent déconnectées les unes des autres, demeurent quasiment absents* »[98].

La constitution d'une nouvelle génération de politistes au sein du premier département de Science politique à l'université de Gaston BERGER de Saint-Louis du Sénégal et la création d'un département de Science politique à l'Université de Dakar, vont peut-être pallier ces insuffisances en fondant de véritables débats doctrinaux sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique sénégalaise, sur les jeux d'acteurs entre le centre et la périphérie et sur d'autres approches de l'administration publique comme le management public et le nouveau management public.

Notre méthodologie de recherche est allée au-delà de la démarche classique de recherches documentaires et de recueils des données par le biais d'entretiens. Nous avons opté pour un stage d'imprégnation professionnelle en 2010 au niveau de la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance technique (DREAT) comme Conseiller stagiaire en Organisation. Cette position nous a donné l'occasion, durant près d'un an, de représenter le Délégué à la Réforme de l'État (DREAT) ou de participer :

- aux réunions du Comité technique au niveau de la Primature pour l'examen des projets de Lois ;
- aux travaux du Comité Ad hoc pilotés par l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique économique et sociale (UCSPE) en vue de la formulation du Document de la Politique économique et sociale du Sénégal (DPES 2011-2015) ;

97 Il faut cependant souligner avec force précision que le Professeur Jacques Mariel NZOUENKEU s'est beaucoup investi à commenter la quasi-totalité des arrêts rendus par la Cour suprême en matière administrative dans des recueils appelés « Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative Sénégalaise » parus dans la Revue d'Institutions Publiques et Administratives du Sénégal (RIPAS).
98 DARBON, Dominique, « « Un royaume divisé contre lui-même… », *op. cit*, p. 108.

- aux travaux du XI[ème] Plan d'Orientation économique et social (PODES 2012-2017), pilotés par la Direction de la Planification nationale (DPN) ;
- aux travaux du Schéma directeur de la Réforme de l'État, portés techniquement par la DREAT, et ;
- à certains séminaires organisés par d'autres secteurs de l'administration publique.

Cette position de stage d'imprégnation professionnelle nous a également donné l'occasion, pour quelques temps, d'avoir le privilège de :

- rapporter les travaux du Groupe 8 présidé par la DREAT, intitulé « Groupe Bonne Gouvernance » (Réformes budgétaires et financières, Justice, Réforme et Management de l'Administration publique, Parlement) en vue de la formulation du DPES 2011-2015 ;
- rapporter les travaux de la Commission 6 présidés par le Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel, intitulée (Gouvernance, État de Droit et Citoyenneté) pour la formulation du XI[ème] PODES.

Ces différentes postures nous ont permis d'accéder à certaines informations et de valider les données recueillies. Le fait d'être au sein d'une structure centrale de l'Administration comme la DREAT, nous a également permis de comprendre qu'au-delà des textes et des bonnes intentions des technocrates, il y a toujours d'autres facteurs tels que la politique, les jeux d'acteurs et leurs stratégies ainsi que la pression de la périphérie, qui influencent la Réforme de l'administration publique. L'exemple de la mobilisation des présidents de Conseils régionaux contre la suppression des Régions en tant que collectivité locale dans l'acte III de la décentralisation au Sénégal, rappelle le jeu des acteurs politiques dans la réforme administrative[99]. Par conséquent, la connaissance des faits ou la participation du chercheur en tant qu'acteur à une situation de faits, lui permet de mieux construire son cadre d'analyse. Au demeurant, le cadre théorique pour une étude sur l'administration publique est varié. Dans notre perspective d'étude, nous avons tenté de montrer, d'une part, l'inaptitude de certaines thèses dites classiques pour une analyse de la nouvelle gouvernance administrative au Sénégal et, d'autre part, le bien fondé du néo-institutionnalisme comme modèle d'analyse de l'administration publique, en plus d'un apport non négligeable du constructivisme.

99 Cf. Magasine, *Acte III de la décentralisation, Les enjeux de la Réforme, TERRITOIRE* n° 1, mai 2014.

IV. Modèle d'analyse

Le modèle d'analyse définit le cadre théorique autour duquel s'articule la perspective de recherche. Plusieurs thèses ont été développées pour l'analyse de l'administration publique dans les pays en voie de développement. Il s'agit principalement des thèses évolutionnistes, structuro-fonctionnalistes et développementalistes. L'insuffisance des analyses contenues dans ces thèses, fait qu'elles sont inadaptées à l'analyse d'une nouvelle gouvernance administrative dans un pays en voie de développement (1). D'autres analyses comme le néo-institutionnalisme et le constructivisme, expliquent mieux l'organisation et le fonctionnement d'une administration publique d'un pays en voie de développement comme celle du Sénégal (2).

1°/ L'inadaptation des thèses classiques pour une analyse d'une nouvelle gouvernance administrative

Les analyses de type évolutionniste et structuro-fonctionnaliste ou développementaliste ont été largement utilisées dans les études des administrations publiques[100]. Il est intéressant de comprendre le sens de ces thèses afin de justifier les raisons pour lesquelles, elles ne permettent pas de saisir toute la complexité d'une administration d'un pays en développement même si elles peuvent rendre compte quelques-uns de ses aspects[101].

a) L'analyse évolutionniste

Du point de vue de TIMSIT, l'analyse évolutionniste est fondée sur un double postulat de linéarité et d'universalité. La linéarité suppose l'existence d'un processus continu qui ne connaît ni rupture, ni régression; l'universalité suppose une valeur

100 Pour une présentation de ces thèses et leur dépassement, Cf. F.W. RIGGS, *The ecology of public administration*, Bombay, Asia Publishing House, 1961; *Administration in developing countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964; G. TIMSIT, *l'évolution des structures administratives dans les États en développement. Elément pour une analyse des systèmes d'administration publique: le cas des États en développement. Mélanges en l'honneur de Charles EISENMANN*, édition Cujas 1976.
101 Voir Gérard TIMSIT sur *l'Administration publique des pays en développement*, Dossiers de l'Institut des Sciences Juridiques du Développement, Université René DESCARTES, Paris V, s.d., p. 5.

commune dans tous les pays, une applicabilité totale dans l'espace et dans le temps[102]. TIMSIT tente d'expliquer, à partir d'une comparaison de l'État développé et de l'État sous-développé, la trajectoire d'une administration publique suivant la logique évolutionniste. Il explique l'évolution des États en trois phases[103]:

- Dans la première phase, l'État est apparu comme le garant du développement économique mais il ne le prenait pas directement en charge. Cette phase correspondrait à peu près à la phase de l'État providence et à la période du libéralisme économique du 19e siècle. L'État était non seulement chargé des missions régaliennes mais garantissait le développement économique. A cette période, les institutions administratives se caractérisaient par leur simplicité et leur cohérence. L'administration centrale disposait d'un petit nombre de ministères du fait de la faiblesse des missions qui lui étaient dévolues. Le Ministère de l'Intérieur apparaît comme « l'administrateur universel de la nation » selon les mots de TIMSIT. Il assurait la quasi-totalité des attributions dévolues à l'État dans l'ordre interne sauf les attributions relatives à la fiscalité. La préfecture, relevant du Ministère de l'Intérieur, joue un rôle très considérable au niveau local dans la mesure où le préfet était le seul représentant de l'administration centrale et avait autorité sur les services déconcentrés. TIMSIT pense qu'à cette époque, la situation administrative se caractérisait par une grande cohésion entre l'autorité gouvernementale centrale et l'autorité départementale. Mais cette cohésion disparaît dans la seconde phase, celle de l'État gérant le développement économique[104].

- Dans la seconde phase, l'administration centrale se caractérise par la multiplication des ministères en raison de la spécialisation et de la complexité croissante des missions économiques dévolues à l'État. Les divisions du Ministère de l'Intérieur en France ont donné naissance au Ministère de l'Instruction publique (1828), des Travaux publics et de l'Agriculture (1830), du Travail et de la Prévoyance sociale (1906)[105]. L'échelon local est marqué, quant à lui, par une certaine remise en cause de l'autorité des préfets par les chefs de services extérieurs déconcentrés. Le Préfet n'a plus le monopole des correspondances avec son Ministre de tutelle, les services départementaux prennent pour habitude, eux-aussi, de correspondre directement avec leur Ministère. Il se développe

---

102 TIMSIT, Gérard, *l'Administration publique des pays en développement,* Dossiers de l'Institut des Sciences Juridiques du Développement, *op.cit.*, p. 6.
103 TIMSIT, Gérard, *ibidem*, p. 8.
104 TIMSIT, Gérard,. *ibidem*, p. 8.
105 Gérard TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement*, *op. cit.*, p. 8.

ainsi, des relations plurilinéaires et l'administration centrale s'ouvre alors à la représentation des intérêts exprimés par les syndicats, les associations d'usagers etc.[106].

- Enfin, la troisième phase décrite par TIMSIT correspond à celle de l'État organisateur du développement économique dans les années 1950. Il prend en charge directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'entreprises publiques, le développement économique ou procède à des nationalisations : il faut va falloir intégrer ses propres structures et son pouvoir à celle des institutions économiques et qui permettront d'exercer une prise directe sur l'activité économique nationale. Ainsi, la cohésion des pouvoirs est reconstituée par l'intégration des structures administratives centrales.

Le décret du 14 mars 1964 en France, réaffirme l'autorité préfectorale sur les services extérieurs départementaux et régionaux. On assiste alors aux efforts coordination que l'on connaît à l'échelon gouvernemental et à la multiplication des administrations horizontales telles que les missions et les délégations.

TIMSIT soutient que : « *cette évolution en trois phases se retrouverait dans tous les États : elle permettrait en effet d'expliquer, par exemple, la façon dont certaines structures administratives ministérielles des pays en développement se sont transformées au cours de l'histoire* »[107].

Cette évolution des structures administratives décrites par G. TIMSIT, présente le développement de l'administration publique française et ne peut être en aucun cas un modèle universel « taillé sur mesure » pour les pays en voie de développement.

Cette analyse évolutionniste intégrée dans une étude de l'administration publique d'un pays sous développé comme celui du Sénégal montre peut-être, à certains égards, qu'il peut y avoir une ressemblance dans l'évolution des structures administratives françaises et des pays sous-développés. Dans le cas du développement de l'administration sénégalaise, il est difficile de récuser cette ressemblance notamment en ce qui concerne les deux dernières phases à savoir celle de la multiplication des ministères et celle de l'État organisateur du développement. Toutefois, cette thèse de linéarité dans l'évolution des structures administratives ne peut être une tautologie pour le développement de toute administration d'un pays- sous développé.

La quatrième phase dans l'évolution de l'État qui pourrait expliquer la transformation des institutions administratives et qui n'était, peut-être, pas effective au moment de

106 Gérard TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement*, *op. cit.*, p. 9.
107 *Idem*, p. 10.

l'Etude de G. TIMSIT sur l'administration publique des pays en développement, est celle de l'État régulateur. C'est la phase qui correspond au désengagement de l'État dans l'économie au début des années 1980[108]. Les attributions de l'État deviennent de plus en plus modestes. L'État se limite à ses fonctions de régulation, de redistribution et d'avocat des intérêts nationaux à l'étranger[109].

L'État du Sénégal, après les politiques d'ajustement structurel au début des années 1980, s'est livré à l'exercice d'un désengagement dans plusieurs domaines de l'économie mais reste omniprésent dans le domaine économique et social. Le désengagement de l'État dans le domaine économique d'un pays sous développé comme le Sénégal, ne peut avoir la même signification dans un État développé comme la France. Depuis son indépendance, l'État du Sénégal est resté le principal moteur du développement en s'investissant dans les secteurs créateurs de richesse (primaire et secondaire).

Les premiers gouvernants du Sénégal indépendant avaient pensé qu'il fallait créer une administration de développement avec une organisation propre et un assainissement progressif de l'environnement des affaires pour attirer les investisseurs. Il est donc difficile de soutenir que l'administration sénégalaise a suivi la même trajectoire de l'administration française même si, indubitablement, elle s'en inspire.

L'évolutionnisme administratif, selon Pascal PERRINEAU, pourrait trouver sa source dans les thèses de MORGAN (*Ancient society*)[110] sur l'évolutionnisme culturel qui consiste à envisager que « *toute culture se développerait le long d'un axe unilinéaire qui le mènerait de l'étape de la sauvagerie à celle de la Barbarie puis enfin à celle de la civilisation* »[111]. Selon Lewis Henri MORGAN, les cultures progressent à des allures différentes et on peut constater que certaines pratiques culturelles contemporaines sont des « représentants vivants de stades de cultures anciennes ». Il soutient que dans les « cultures avancées », il y a des « survivances » qui pourraient prouver que ces « cultures avancées » étaient passées par des stades antérieurs »[112]. Dans cette conception, les administrations des pays en développement sont le reflet de ce qui a été

108 Cf. Elie COHEN, « De l'État dirigiste à l'État régulateur », in : *Les métamorphoses de l'État*, in: *Sciences Humaines*, n° 133, décembre 2002.
109 Elie COHEN, *op. cit.*
110 Cf. MORGAN, Lewis Henry, *Ancient Society or Researches in the Line of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization*, London, Macmillan and Co, 1877.
111 PERRINEAU, Pascal, « Sur la notion de Culture en anthropologie », *Revue Française de Science Politique (RFSP)*, Oct. 1975, n°5, vol. XXV, P. 962.
112 Lewis Henri MORGAN cité par Pascal PERRINEAU, *op. cit.*, p. 962.

à un moment de l'histoire, les administrations des pays développés dans le passé. Ce qui veut dire que, les administrations des pays sous-développés connaîtront inévitablement, l'extrême sophistication et l'efficacité des institutions connues dans les pays développés[113]. L'administration est souvent perçue comme le *nec plus ultra* de la modernité.

Cet évolutionnisme administratif ne semble pas fondé car il est construit sur l'idée d'un faux évolutionnisme et sur un sophisme de composition qui conclurait à la similitude de ce que PERRINEAU appelle les « deux tous culturels » à partir de ressemblances de deux cultures observées dans le temps et dans l'espace[114]. Il est également construit sur l'idée de progrès. Mais comme le souligne Claude LEVI-STRAUSS, « *le progrès n'est ni nécessaire ni continu, il procède par sauts, par bonds, ou, comme diraient les biologistes, par mutations. Ces sauts et ces bonds ne consistent pas à aller toujours loin dans la même direction ; ils s'accompagnent de changements d'orientation […] c'est seulement de temps à autre que l'histoire est cumulative, c'est-à-dire que les comptes s'additionnent pour former une combinaison favorable*[115] ». Selon LEVI-STRAUSS, ce type d'histoire cumulative n'est pas le privilège d'une civilisation ou d'une époque[116].

Une autre thèse a été développée en réaction contre les thèses évolutionnistes : le structuro-fonctionnalisme.

b) L'analyse structuro-fonctionnaliste

L'analyse structuro-fonctionnaliste a pour point de départ le fonctionnalisme qui emprunte, d'après Michel HASTINGS[117], aux métaphores organiques et biologiques. Il postule une unité fonctionnelle de la société. Chaque organe remplit une fonction précise qui contribue à l'équilibre harmonieux de l'ensemble. Les mêmes fonctions seraient assurées dans tous les systèmes politiques, avec de simples variances locales[118].

L'analyse structuro-fonctionnaliste part d'une conception développée en réaction contre les théories évolutionnistes, que l'étude de l'administration ne peut être entreprise que par référence à l'environnement politique, économique et culturel dans lequel elle est

113 TIMSIT, Gérard, *l'Administration publique des pays en développement*, *op.cit*., p. 6.
114 PERRINEAU, P., « Sur la notion de Culture en anthropologie », *RFSP* , Oct. 1975, n°5, *op.cit.*
115 LEVI-STRAUSS, Claude, « Race et histoire », in : *La question raciale devant la Science moderne*, UNESCO, pp. 21-22, s.d.
116 LEVI-STRAUSS, cité par PERRINEAU, *op. cit*, p. 965.
117 HASTINGS, Michel, *Aborder la Science politique*, éd, Seuil, 1996, p. 10.
118 Voir à ce titre les ouvrages de G. ALMOND et B. POWELL, *Comparative politics*, 1966 ; R. MERTON, *Eléments de théorie et de méthode sociologique*, éd, Plon, 1965,

immergée[119]. Cette forme d'analyses qui a surtout été pratiquée aux États-Unis et auquel RIGGS a donné sa forme la plus élaborée sinon la moins ésotérique, selon les mots de TIMSIT[120], a pour point de départ le concept central du fonctionnalisme[121]: celui de multifonctionnalité. L'analyse de type structuro-fonctionnaliste est fondée sur la multifonctionnalité c'est-à-dire qu'une même structure peut assurer des fonctions différentes mais une même fonction peut-être remplie par des structures distinctes[122]. Ce qui induit que des structures sociales peuvent être « fonctionnellement diffuses » en accomplissant un grand nombre de fonctions ou « fonctionnellement spécifiques » si elles n'accomplissent de fonctions uniques ou bien en nombre limité. C'est sur cette base, dit TIMSIT, que RIGGS fait la distinction de types idéaux de sociétés, entre ce qu'il appelle « *fused societies* », les sociétés « fonctionnellement diffuses », qui sont des sociétés unitaires et intégrées mais restent des sociétés traditionnelles et, ce qu'il appelle « *diffracted societies* », les sociétés différenciées ou diversifiées que sont les sociétés industrielles *[« Whenever a structure performs a large number of functions, we way say it is « functionally diffuse » ; when it performs a limited number, it is « functionally specific ». In this work, the words « diffuse » and « specific » will be used as synonyms for the more cumbersome phrases « functionally and functionally specific ». We can now create two models for social systems of a purely hypothetical type: in the first, all structures are highly diffuse; in the second, very specific. We call the first model diffracted, and the second, fused. The terminology is taken from physics and the analysis of light. Fused light is a composite of all frequencies, as in white light, whereas diffracted light isolates the component frequencies, as in a spectrum. The component structures of a fused society, therefore, are highly diffuse; those of diffracted society, highly specified »]*[123].

Entre ces deux types de sociétés, il y a les « *prismatic societies* », selon RIGGS, c'est-à-dire les sociétés prismatiques qui se trouvent dans un processus de transition[124] ; ce sont les sociétés en voie de développement. L'intérêt de cette distinction se trouve dans le fait qu'il emporte des conséquences sur l'organisation administrative. En effet, le

119 Gérard TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement* s.d., *op.cit*, p. 11.
120 *Idem.*
121 Cf. à ce titre F. W. RIGGS, *The Ecology of public administration*, Bombay, Asia publishing house, 1961.
122 RIGGS, F. W. , cité par TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement op. cit.* p. 11.
123 Cf. F. W. RIGGS, *Administration in developing countries*, Boston, Houghton Mifflin, 1964, p. 22.
124 RIGGS, F. W., cité par TIMSIT, *op.cit.*.

passage des sociétés de l'état initial à l'état final (sociétés industrielles) s'accompagne d'un « phénomène de diffraction des structures semblables à celui qui s'opère sur la lumière à l'aide d'un prisme »[125]. Ce qui permet à RIGGS de penser que les administrations des pays en développement se construisent sur une hétérogénéité, un formalisme et un chevauchement des structures[126]. Une société prismatique ou plutôt en voie de développement se caractérise par son haut degré de formalisme, tandis qu'une société différenciée est caractérisée par leur haut degré de « réalisme ». La plupart des structures administratives des sociétés de transition apparaissent comme de simples façades tandis que les fonctions administratives réelles restent accomplies à titre latent par des institutions traditionnelles. Le formalisme se réfère donc à la distance séparant la norme de la réalité, la prescription formelle de la pratique effective[127].

De cette distinction entre réalisme et formalisme, découle une conséquence pratique, selon RIGGS : « *les réformes administratives formelles c'est-à-dire celles qui n'auraient pour objet qu'une réforme institutionnelle dans une société différenciée peuvent effectivement introduire des modifications de comportement administratif, tandis que, dans une société prismatique, il est très probable qu'elles n'auront qu'un impact superficiel des plus limités*[128] ».

Cette analyse est critiquable dans la mesure où elle apparaît comme une théorie du système social que comme une analyse structuro-fonctionnaliste de l'administration publique dans un système donné. En outre, le fonctionnalisme est critiqué pour sa tendance à rapprocher des pratiques culturelles ou politiques qui demeurent en réalité extrêmement différentes[129]. Il est d'ailleurs remarquable, en science politique, qu'il est reproché à ce modèle d'analyse d'être conservateur et d'être tenté par un finalisme « qui voit en tout fait social, la réponse à un besoin fonctionnel, de confondre l'habituel avec le nécessaire… »[130].

---

125 Cf. RIGGS, *Administration in developing, op.cit*.
126 RIGGS, cité par TIMSIT, *op. cit.* , p. 12. A titre illustratif sur les caractères de ces administrations, Cf. F. W. RIGGS, *An ecological approach : the « sala » model*, in : *Paper in comparative public administration*, éd, Heady and Stokes, The University of Michigan, 1962, p. 19 et sq. Concernant la critique de l'analyse de RIGGS, Cf. R.K. ARORA, *Comparative public administration, an ecological perspective*, Associated publishing, New Delhi 5, 1972.
127 Cf. G. TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement, op. cit*.
128 RIGGS, cité par TIMSIT, *op. cit*. p. 13.
129 BRAUD, Philippe, *La science politique*, Collection Que Sais-je ? , PUF, 2001, p. 107.
130 HASTING, Michel, *op. cit*., p. 11.

c) L'analyse développementaliste

L'analyse développementaliste est axée sur un concept de développement polysémique, ce qui fonde ses imperfections. La notion de développement va naître sous « la poussée des traditions organiciste et évolutionniste » qui ont marqué la sociologie[131]. Les théories développementalistes reposaient, selon Georges LAVAU, sur certains postulats : « *le changement représenté comme un processus isomorphique et cumulatif, comme une croissance finalisée vers la démocratie représentative, la diffusion des rôles industriels, une conception occidentale du temps* »[132]. Portée d'abord par la science économique, cette vision du développement a atteint d'abord le domaine de la sociologie avant d'investir le champ de la science politique.

L'analyse économique a joué un rôle de premier plan dans l'étude de la modernisation. Elle a été théorisée par des auteurs comme Albert Otto HIRSCHMAN[133] et Walt Whitman ROSTOW[134]. Le premier part de la notion d'immanence selon laquelle, « toute société possède en son sein les germes de sa propre croissance » et que le retard économique des pays sous-développés par rapport aux pays développés, tient essentiellement à la difficulté des pays pauvres de mobiliser « les ressources latentes » qu'on peut trouver dans toutes les sociétés[135]; le second utilise la notion d'étape pour expliquer les phases de succession nécessaires que tout État devrait suivre pour entrer dans l'ère de la modernisation[136].

La théorie sociologique classique a également servi de cadre de référence à une science du développement[137]. On retrouve l'idée de succession chez Auguste COMTE, dans sa typologie des « trois états », théologique, métaphysique et positif ; chez Herbert SPENCER, dans la théorie du développement des sociétés qui passent d'un état d'homogénéité à un état d'hétérogénéité ; mais aussi dans la conception déterministe

131 Cf. George LAVAU, préface, in: BADIE, Bertrand, *Le développement politique*, Ed. Economica, 1988, p. VII.
132 George LAVAU, préface, in: BADIE, Bertrand, *Le développement politique*, *op.cit.*, p. VII.
133 Cf. HIRSCHMAN, A., *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, 1958.
134 ROSTOW, W., *The Process of Economic Growth*, New York, Oxford University Press, 1953; *The Stages of Economic Growth*, University Press, 1960.
135 BADIE, Bertrand, *Le Développement politique*, *op. cit.*, p. 6.
136 ROSTOW établit cinq phases: la société traditionnelle, les conditions préalables au démarrage, le démarrage, la marche vers la maturité et l'ère de la consommation de masse. Il soutient que chaque phase correspond à un modèle politique précis. Si les États occidentaux développés peuvent être situés dans la dernière phase correspondant à la démocratie de masse, les États du tiers monde peinent à sortir de la seconde phase, c'est-à-dire qu'ils n'arrivent même pas à remplir les conditions préalables du démarrage. A titre illustratif, Cf. *The Stages of Economic Growth*, University Press, 1960.
137 BADIE, Bertrand, *Le Développement politique*, *op. cit.*, p. 7.

chez d'Emile DURKHEIM qui soutient que toute société connaît une évolution en passant d'une solidarité mécanique à une solidarité organique[138]. Bertrand BADIE souligne que « K. MARX n'a pas fait exception, en plaçant au centre de sa théorie, l'idée de succession ordonnée et nécessaire des différents modes de production » aboutissant au dépérissement de l'État »[139]. Toutes ces théories présentent des éléments de similitude qui fondent « l'identité de la théorie développementaliste »[140]. Elles posent toutes, des postulats de « mécanismes internes de changement auxquels obéissent nécessairement toutes les sociétés » quelle que soit leur localisation dans le monde[141]. La théorie développementaliste est une théorie du changement en vertu de laquelle, le « changement » est considéré non seulement comme une composante de chaque structure sociale, mais une « constante » qui fait que la seule différence qui peut exister entre les structures, découle de la variabilité des autres composantes qui sont : les auteurs, l'identité de l'agent moteur et « la loi de la transformation »[142]. Tous ces éléments interviennent dans la mise en œuvre des conditions d'accès à la modernisation.
Selon Bertrand. BADIE « *l'orientation suggérée par la science économique n'a donc été que la cause la plus directe de l'apparition d'une perspective développementaliste en science politique* »[143].

Les thèses développementalistes ont investi le champ de la science politique depuis les années 1950, que de manière progressive et sous des formes diverses. L'accession à la souveraineté internationale d'anciennes colonies a réorienté l'analyse des sciences sociales sur les problèmes politiques et institutionnels des nouveaux États[144]. C'est par un réflexe comparatif de rapprocher les sociétés occidentales et celles des pays pauvres que la notion de développement a pris place dans les analyses politiques consacrées au Tiers-monde[145].
La plupart des travaux relatifs au développement et à la modernisation politique sont dus à des auteurs nord-américains. Dans une optique développementaliste, fondée sur le modèle démocratique de masse, Robert DALH montre que le système polyarchique

138 BADIE, Bertrand, *Le Développement politique*, p. 7.
139 *Idem*, p. 7.
140 *Idem*, p. 7.
141 *Idem*, p. 7.
142 *Idem*, p. 7.
143 *Idem*, p. 8.
144 *Idem*, p. 2.
145 Idem, p. 5.

dépend d'un développement exclusivement économique et social[146]. À la suite de R. DALH, Seymour M. LIPSET fait une corrélation entre démocratie et développement économique. Il s'efforce de démontrer que le jeu politique ne pouvait être compétitif que s'il reposait sur un certain développement économique[147]. La transposition de la théorie développementaliste en science politique a, pourtant, posé quelques difficultés sur « la nature et le degré d'autonomie du politique » que LUCIAN W. PYE a pu soulever à partir des diverses définitions de la notion de développement politique. Est-ce qu'on doit entendre par développement politique, la réponse à l'ensemble des exigences du développement économique ? S'agit-il de la construction d'un système adapté aux sociétés industrielles ? Est-ce la construction de l'État-nation ? Ou bien la construction de la démocratie ? Serait-ce le développement administratif… ?[148].

Bertrand. BADIE soutient que l'incapacité de dégager une définition unique de la notion de développement politique constitue une faiblesse pour intégrer l'analyse dans le domaine politique[149]. La difficulté résulte de la détermination du degré de modernité politique. C'est pourquoi, certains auteurs comme Edward SHILS, au début des années 1960 se sont résolus à abandonner à fournir une théorie générale du développement politique pour chercher les possibilités de son adaptation à la modernisation[150].

Avec E. SHILS, on assiste à un renouveau de la théorie développementaliste[151]. Le développement politique n'est plus le produit du développement économique. Selon B. BADIE, « il se construit comme un objet d'analyse spécifique, se suffisant à lui-même et obéissant à des principes qui lui sont propres »[152]. Gabriel A. ALMOND et G. BINGHAM-POWELL pensent que le sous-développement résulte de « *l'incapacité de la structure et de la culture existantes du système politique à résoudre le problème ou à répondre à la menace auxquels il doit faire face, sans une différenciation structurelle*

146 BADIE, Bertrand, *Le Développement politique*, *op. cit*, p. 12. Cf. à titre illustratif, Robert DALH, *A Preface to Democratic Theory*, 1956; Robert DALH; Charles E. LINDBLOM, *Economics and Welfare*, New York, Harper and Row, 1957.

147 Pour une illustration de cette thèse, Cf. Seymour Martin LIPSET, « Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", in: *American Political Science Review*, n° 1, mars 1959, pp. 69-105.

148 BADIE, Bertrand, *op.cit*., p. 9; A propos de ces définitions et leurs critiques, voir Lucian PYE, *Aspect of Political Development*, Boston, Little Brown and Co, 1966.

149 BADIE, Bertrand, *op. cit*., p. 9.

150 *Idem*, p. 36.

151 , BADIE, Bertrand, *Le Développement politique*, *op. cit*., p. 36.

152 *Idem*, p. 36.

poussée, ou spécialisation, et sans une rationalisation culturelle »[153]. Ces auteurs voient dans la différenciation « le phénomène grâce auquel les rôles sont modifiés et deviennent plus spécialisés et plus autonomes, ou celui qui crée de nouveaux genres de rôles ou fait apparaître de nouvelles structures ou de nouveaux systèmes »[154]. Ils désignent par rationalisation « le processus par lequel les hommes acquièrent un comportement rationnel et analytique et une expérience de l'action politique »[155]. L'idée de cette définition donne à comprendre que le développement d'un système politique, s'apprécie par rapport au degré de rationalisation ou de spécialisation de la société.

La littérature anglo-saxonne américaine s'est efforcée de situer le concept du développement administratif par rapport aux concepts voisins de développement politique, de développement économique et d'administration du développement[156]. Elle a surtout tenté d'établir dans une forme de logique, un lien avec le développement politique.

Dans une perspective développementaliste, l'analyse du développement administratif se fait sur la base d'une relation réciproque entre développement politique et développement administratif. Selon Dominique DARBON, bon nombre d'analyses universitaires dans les années 1960, étaient enfermées dans le carcan des thèses développementalistes en considérant l'administration comme « une réalité a-sociale c'est-à-dire une entité complètement détachée de son milieu social »[157].

Shamuel Noah EISENSTADT pense que la capacité d'un système politique à satisfaire aux exigences auxquelles, il fait face, est liée au développement d'un certain nombre d'institutions dont une administration centralisée (« *The ability of modern political systems to absorb changing political demands is closely related to the development of several basic institutional frameworks […] First in importance are the various executive and legislatives bodies […] third, there are the centralized bureaucratic*

---

153 ALMOND Gabriel A. ; BINGHAM-POWELL G., *Comparative politics : A developmental approach, Little Brown and Company*, 1966 et traduit du français sous le titre : *Analyse comparée des systèmes politiques, une théorie nouvelle*, Ed. Inter-Nationales, Collection Tendances actuelles, 1972, p. 28.

154 ALMOND Gabriel A.; BINGHAM-POWELL G., *Comparative politics: A developmental approach op. cit.,* p. 19.

155 *Idem*, p. 21.

156 G. TIMSIT, *op. cit*., p. 17; Cf. A propos de ces theories, EISENSTADT, "Bureaucracy and political development" in: J. LA PALOMBARA, *Bureaucracy and political* development, Princeton University Press, 1963; RIGGS, F.W, « Bureaucrats and political development: a paradoxal view", in: J. LA PALOMBARA, *Bureaucracy and political development*, Princeton University Press, 1963.

157 DARBON, Dominique, *Administration et société en Afrique. L'illusion d'une administration a-sociale*, Congrès National de l'Association française de science politique, CEAN, Bordeaux, octobre 1988, p. 2.

administrations… »)[158]. Ralph BRAIBANTI, quant à lui, pense que la bureaucratie des États nouvellement indépendants devrait être plus occidentalisée et que son absence d'autonomie par rapport au pouvoir politique, ne doit pas l'empêcher à intégrer les valeurs administratives, les plus modernes[159]. Cette vision n'est pas celle de F.W. RIGGS qui soutient que le développement administratif ne peut se produire sans un développement du système politique, appelé à orienter le système administratif[160]. RIGGS part du principe qu'il y a un déséquilibre notoire entre les structures administratives et politiques dans les pays sous-développés et, qu'une faiblesse des organes politiques peut provoquer une hypertrophie de l'appareil administratif avec comme conséquence des conflits intra-administratifs devenant une forme primaire de lutte politique[161].

Aucune des thèses avancées ne donne des orientations précises sur le développement des institutions administratives dans les pays du Tiers-monde. Ce sont des visions qui posent exclusivement les conditions de développement de deux systèmes (politique ou administratif) ; chacun pouvant agir sur l'autre. On assiste, ainsi, à une impasse théorique sur les voies et moyens d'un développement institutionnel qui devrait s'appuyer sur les réalités sociales et culturelles des États du Tiers-monde.

Le développement administratif se présente plutôt comme une forme d'ingénierie institutionnelle conçue par les occidentaux, pour la société occidentale et qu'on s'efforce de transposer dans les sociétés du Tiers-monde au nom d'une innovation institutionnelle qui les maintient dans un état de dépendance. Dans les pays francophones d'Afrique, l'appropriation d'institutions administratives laissées par le colonisateur français, connue sous le vocable de « mimétisme institutionnel », est fustigée par certains auteurs comme D. DARBON qui parle de la « cannibalisation » des administrations africaines[162]. L'auteur pense que la représentation à l'identique du système administratif produit par le colonisateur, ne pouvait s'expliquer « ni par une

158 Cf. EISENSTADT, "Bureaucracy and political development" in: J. LA PALOMBARA *Bureaucracy and political development*, *op. cit.*
159 R. BRAIBANTI, cité par G. TIMSIT, *L'administration publique des pays en développement*, *op. cit.*, p. 18.
160 F.W. RIGGS, cité par G. TIMSIT, *op. cit.*, p. 19.
161 Cf. F.W. RIGGS, « Bureaucrats and political development: a paradoxal view", in: J. LA PALOMBARA, *op. cit.*, pp. 120-120.
162 DARBON, Dominique, *Administration et société en Afrique. L'illusion d'une administration a-sociale*, *op. cit.*, p. 5 et sq.

différenciation accrue du travail social, ni par une diversification des fonctions sociales »[163]; tout se passe comme si la « superstructure des pays africains constituait largement un prolongement de celle des pays dominant »[164]. Cette situation renforce le complexe de supériorité du colonisateur, exportateur d'institutions administratives. C'est ce que pense D. DARBON, lorsqu'il affirme : « la reproduction d'institutions bureaucratiques confirme pour l'exportateur la supériorité de sa culture tandis qu'elle accrédite chez l'importateur sa vocation à s'énoncer sans délai comme identique à ceux qui sont perçus comme les meilleurs »[165].

Pour D. DARBON « le développementalisme et les théories de la dépendance, dans leurs conceptions linéaires du développement et ultra-simplifiées de la domination et de la subordination, ont réduit l'ingénierie institutionnelle au transfert et à l'adoption pure et simple de modèles jamais soumis à l'analyse »[166]. Pour cet auteur, « les thèses développementalistes ont tracé un avenir unique pour l'ensemble des sociétés dans lesquelles, ont été reproduites les institutions bureaucratiques des pays développés, tout en ignorant la dynamique sociale locale capable de les réinterpréter en fonction de leurs enjeux et de leurs stratégies »[167].

L'analyse développementaliste n'explicite pas une étude sur l'administration. Comme l'a, d'ailleurs, montré Jonathan BENDOR, l'approche développementaliste souffre d'une confusion de deux modèles incompatibles, le modèle organiciste et le modèle évolutionniste[168]. Le modèle organiciste présente un caractère endogène et conservateur. Dans les théories organicistes, une fonction ne peut être exercée que par un organe particulier qui ne saurait être transformé[169]. Dans le modèle organiciste, le développement prend une forme latente qui ne laisse aucune place au hasard. Tandis que dans le modèle évolutionniste, « *le changement est fondé sur le postulat que toutes les sociétés humaines progressent de façon continue en obéissant à une loi universelle de*

---

163 DARBON, *op.cit.*, p. 12.
164 DARBON, Dominique, *Administration et société en Afrique. L'illusion d'une administration a-sociale op.cit*., p. 10.
165 DARBON, Dominique, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in: Yves MENY, in: *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, p. 114
166 DARBON, Dominique, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in: Yves MENY, in: *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, p. 114.
167 *Idem.*
168 Jonathan BENDOR cité par MEDARD in: *l'État sous-développé en Afrique noire*, *op. cit.* p. 4.
169 Cf. Guy HARMET et alii, *Dictionnaire de science politique*, *op. cit.*

transformation qui les conduit nécessairement vers un même état d'achèvement »[170]. Dans le modèle évolutionniste, le changement repose non seulement sur l'interaction entre un système et son milieu mais présuppose une part du hasard[171].

Dans tous les cas de figure, des courants de pensée favorables à l'une ou à l'autre conception, sont lacunaires, ils s'opposent et aboutissent à une impasse théorique[172].

Au demeurant, cette étude est un travail d'analyse qui se fonde sur des éléments empiriques et se veut critique. De ce fait, une analyse sociologique s'impose pour tenter de comprendre ce qu'est la gouvernance de l'administration publique en tant que concept et comme pratique. Les sciences sociales analysent et évaluent la gouvernance administrative dans deux perspectives : d'une part, la théorie des choix rationnels et, d'autre part la sociologie historique des institutions en ce qui concerne les rapports entre l'institution et l'action[173.] Le néo-institutionnalisme semble être, donc, le cadre d'analyse approprié pour une analyse de la nouvelle gouvernance au Sénégal.

2°/ Le néo-institutionnalisme et le constructivisme comme outils d'analyse de la nouvelle gouvernance administrative

Le terme néo-institutionnalisme, introduit en science politique par James G. MARCH et Johan P. OLSEN, représente un courant de pensée qui regroupe différentes branches méthodologiques[174]. P. HALL et R. TAYLOR soulignent qu'au moins trois méthodes d'analyse différentes revendiquent le titre de « néo-institutionnalisme » : le néo-institutionnalisme historique, le néo-institutionnalisme des choix rationnels et le néo-institutionnalisme sociologique[175]. Toutes ces approches néo-

170 Cf. Bertrand BADIE et Jacques GERSLE, *Lexique de sociologie politique*, PUF, 1979.
171 MEDARD, Jean-François, l'État sous-développé en Afrique noire, *op. cit.*, 5.
172 TIMSIT, Gérard, *op. cit.*, p.19. A propos de ces théories, voir EISENSTADT, "Bureaucracy and political development" in: J. LA PALOMBARA (Ed), *Bureaucracy and political development*; RIGGS, F.W, « Bureaucrats and political development: a paradoxal view", in: J. LA PALOMBARA (Ed), *Bureaucracy and political development*, pp. 120.
173 Le GALES et LECA cités par Ali KAZANCIGIL, in: « Gouvernance et science: modes de gestion de la société et production du savoir empruntés au marché », in: *RISS*, n°155, mars 1998 ?
174 Voir J. G. MARCH & J. P. OLSEN "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" *American Political Science Review*, vol. 78, N°3, September 1984; J. G. MARCH & J. P. OLSEN, *Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989. Voir également, Keith DOWDING, "The compatibility of behaviourism, rational choice and "new institutionalism", *Journal of theoretical politics*, 6 (1), 1994.
175 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit.* p. 469. Pour un usage heuristique du néo-institutionnalisme, voir l'article de Sébastien GUIGNER, in : *Gouvernement et action publique*, n° 3, 2012.
Junko KATO identifie également trois ramifications méthodologique de l'approche néo-institutionnelle dans son article intitulée « Institutions and rationality: three varieties of neo-institutionalism », *British journal of political science, 26, 1996*.

institutionnalistes, malgré leur diversité, partagent quelques éléments communs : il s'agit de la définition générale des institutions considérées comme « procédures, normes et conventions formelles propres aux structures organisationnelles de la communauté politique ou de l'économie politique »[176]. C'est le travail pionnier sur le congrès américain de Kenneth A. SHEPSLE[177], inspirateur de l'école néo-institutionnaliste, qui a influencé aussi bien les politistes que les sociologues[178]. Ce travail constitue l'une des sources premières du néo-institutionnalisme dont la connaissance est utile pour la compréhension de l'organisation et du fonctionnement des institutions dans les états modernes.

a) Les sources du néo-institutionnalisme

En science politique, le néo-institutionnalisme s'est développé à partir d'une double critique du « vieil institutionnalisme » et du « modèle béhavioriste »[179].

Après la seconde guerre mondiale jusqu'à la fin des années cinquante, la science politique américaine et européenne, était dominée par ce qui fut désigné comme un « légalisme-formel »; c'est-à-dire que les études politiques étaient surtout portées à la description des structures constitutionnelles et institutionnelles des États[180].

Ce « vieil institutionnalisme » considérait les institutions comme seuls fondements et seuls cadres de la vie politique. En effet, analytiquement, les institutions fonctionnaient pour définir inclusivement l'espace politique en créant les frontières qui séparent « le politique » et le social[181]. Cette théorie élaborait des schèmes classificatoires construits sur des catégories abstraites telles que la démocratie parlementaire, la monarchie constitutionnelle, le fédéralisme etc.[182].

176 MCFALLS, Laurent et als., *Construire le politique*, Presses de l'Université de Laval, 2006, p. 279.
177 Voir à ce titre SHEPSLE, K. A., « Institutionnal arrangements and equilibrium in multidimensional voting models », *American journal of Political Science*, 1979.
178 Sur les principaux apports du néo-institutionnalisme historique aux États-Unis, voir l'article de Philippe BEZES et Frédéric PIERRU, « État, administration et politiques publiques: les dé-liaisons dangereuses », *in: Approches croisées de l'État, du Gouvernement et de l'action publique, in: Gouvernement et action publique*, n° 2, avril-juin 2012.
179 STONE, Alec, «Le néo-institutionnalisme: défi conceptuels et méthodologique », *Politix* n°20, 1992**,** pp. 156 ss.
180 STONE, Alec, *op. cit*., p. 158; LECOURS, André, "L'approche néo-institutiuonnaliste en science politique: unité ou diversité", in*: Politiques et Sociétés*, Vol. 21, n° 3, 2002, p. 5.
181 STONE, Alec, «Le néo-institutionnalisme: défi conceptuels et méthodologique », *Politix* n°20, 1992, pp. 157-158.
182 *Idem*, p. 158.

Les formes institutionnelles, ainsi que le souligne STONE, étaient fondées sur des « valeurs » politiques de base qui permettaient de traduire leur performance face à un idéal-type. À partir de là, des principes de comportement et de développement institutionnel « adéquats » pouvaient être déduits et « testés » face à la réalité[183]. Par exemple, la cour suprême était considérée comme une cour de justice et vecteur de la justice constitutionnelle, les corps législatifs et parlementaires comme vecteurs de la démocratie, l'exécutif comme vecteur du leadership, l'administration publique comme vecteur du *rechsstaat*, (l'État de droit). Le régime politique, dans son ensemble, était considéré comme faisant l'objet d'un perpétuel processus d'autorégulation selon l'« esprit des lois » fondé sur la théorie de la séparation des pouvoirs[184]. Ce vieil institutionnalisme avait des limites potentielles parce qu'il n'était pas susceptible de rendre compte du réel dans sa totalité et paraissait inadéquate pour l'étude des processus décisionnels.

Le deuxième courant de pensée qui a servi de prémisses épistémologiques pour la critique néo-institutionnelle est le béhaviorisme[185]. Il est inspiré par les théories psychologiques privilégiant l'étude des interactions entre l'individu et son environnement. Il met en exergue le comportement observable de l'individu et le rôle de l'environnement en tant que déterminant de ce comportement. Le behaviorisme est centré sur l'analyse du comportement politique, des bases sociales du pouvoir et de la prise de décision. Il focalise la culture comme variable causale de la vie politique[186]. Cela veut dire qu'il cherche à identifier les causes du comportement politique par l'observation des régularités dans des gestes « objectivement mesurables ». Le postulat sur lequel se fonde cette démarche est simple: c'est en faisant la somme arithmétique des gestes individuels que la méthode behavioriste semble recueillir la cause des comportements politiques[187]. ALMOND et VERBA en font une illustration en se fondant sur les résultats de sondage d'opinion qui traduit la somme des réponses concrètes pour décrire la culture politique dite « civique » qui correspondrait à la démocratie stable. Cependant, il n'est pas clair que cette culture civique caractérise les attitudes de chaque

183 STONE, Alec, *ibidem*, p. 158.
184 STONE, Alec, *op. cit*., p. 158.
185 Le Behaviorisme trouve son origine dans les travaux d'Ivan PAVLOV et repris partiellement par John WATSON et B.F. SKINNER. Cf. John WATSON, « Psychology as the Behaviorist views it », in: *Psychological Review*, 20, 1913, pp. 158-177;
186 STONE, Alec, *op. cit*., p. 158.
187 MCFALLS, Laurent et *alii*., *Construire le politique*, Presses de l'Université de Laval, 2006, p. 300.

citoyen démocrate[188]. La difficulté majeure réside dans le comportement humain qui n'est pas forcément constant et permanent du fait que l'acteur humain lui-même est imprévisible. Dans le courant behavioriste les institutions n'étaient pas problématiques. Ainsi que le pense STONE Alec, « les institutions et les comportements institutionnels tendaient à être considérés comme des épiphénomènes ; ils ne fournissaient pas de clés pour résoudre les énigmes… parce qu'ils définissaient les arènes du comportement politique en fournissant des règles qui sont conçues comme immuables du fait que les acteurs politiques, eux-mêmes, sont supposés à la fois les comprendre et les accepter »[189].

La critique néo-institutionnaliste a battu en brèche ces conceptions parce que dans le légalisme-formel comme dans le behaviorisme, la stabilité de la forme institutionnelle pose problème. En effet, les institutions sont ambiguës quant à leur origine, leur évolution et leurs fonctions. Elles sont désormais considérées comme des forces potentiellement indépendantes en ce sens qu'elles peuvent influencer le choix et les intérêts des acteurs[190].

Dans l'analyse néo-institutionnelle, le concept d'institution constitue un axe fondamental qui lui confère une importance théorique [191] et analytique[192]. Les institutions administratives qui constituent le référent dans cette perspective d'étude, exercent une influence sur l'action publique et posent en elles-mêmes la problématique de leur développement. Autrement dit, une analyse de l'impact des institutions sur l'action n'exclut pas d'intégrer le comportement des acteurs, leurs stratégies, leurs préférences et leur nature. L'étude de l'administration publique au Sénégal, saisie sous

188 MCFALLS, Laurent et *alii*., *op.cit*., p. 300.
189 STONE, Alec, «Le néo-institutionnalisme: défi conceptuels et méthodologique », *Politix* n°20 *op.cit*., p. 158.
190 STONE, Alec, «Le néo-institutionnalisme: défi conceptuels et méthodologique », *op. cit*, pp. 160-162.
191 D'après CHEVALLIER, le concept d' « institution » qui est au cœur de l'analyse juridique, est généralement perçu par les sociologues contemporains comme trop statique. C'est pourquoi, il s'est trouvé progressivement éclipsé par ceux de « fonction », « organisation », « système » ou « structure ». En science politique, le concept a occupé fort peu de place mais, a émergé après la seconde guerre mondiale, précisément dans les années 1980, à travers une perspective théorique qui souligne le rôle joué par les institutions dans les comportements politiques et sociaux. Cette perspective s'est développée sans doute en réaction contre les perspectives béhavioristes, très influentes dans les années 1980-90. Voir à titre illustratif CHEVALLIER, J., « l'analyse institutionnelle », in: *L'Institution,* CURAPP, PUF, 1981, pp. 2-3 ; voir également l'ouvrage du même auteur, *Institutions politiques*, L.G.D.J., 1996.
192 LECOURS, André, « L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité », in: *Politique et Société*, vol. 21, n°3, 2002, *op.cit.*, p. 4.

l'angle des institutions administratives ne pourra pas non plus occulter les origines et le caractère de ces institutions. A ce titre, pour montrer la trajectoire que les administrations africaines ont suivie, Dominique DARBON a expliqué le processus d'implantation sur de nouveaux espaces étatiques durant la colonisation, de systèmes administratifs importés et imposés par les États conquérants[193]. L'étude des institutions administratives permet, également, d'examiner leur capacité de production et de reproduction dans un processus de développement institutionnel qui s'inspire d'une ossature institutionnelle déjà existante. Celle-ci conditionne la possibilité et la trajectoire de tout changement institutionnel[194]. Mais ce qu'il faut également souligner, c'est que les institutions ne se « réaliseraient » par elles-mêmes ni ne ratifieraient simplement un changement survenu ailleurs[195], elles sont le produit d'une société. En cela, elles peuvent soit, façonner les structures sociales et les interactions politiques non étatiques, soit, être façonnées par les structures sociales.

b) L'éclairage du néo-institutionnalisme dans les perspectives d'études de l'administration publique sénégalaise

Les questions théoriques qui se posent dans ce cadre d'analyse, sont celles-ci : comment construire la relation entre institution administrative et comportement ? Et comment expliquer le processus par lequel les institutions administratives naissent et se modifient ?

Le choix de l'analyse néo-institutionnelle permet de mieux saisir la réalité de l'impact institutionnel dans la mise en œuvre de l'action publique et dans la construction des politiques publiques en lien avec les acteurs. Il permet également de comprendre la trajectoire du développement institutionnel du Sénégal indépendant. Mais l'utilisation du néo-institutionnalisme comme cadre d'analyse global et unifié est difficile dans la mesure où la science politique est confrontée non pas à un seul « néo-institutionnalisme » mais à trois écoles de pensée cloisonnées[196] quoiqu'on constate de

193 DARBON, Dominique, *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale*, Congrès National de l'Association française de science politique, Bordeaux, 1988, p. 8; voir aussi du même auteur, « un royaume divisé par lui-même…La régulation défaillante de la production du droit dans les États d'Afrique noire », in: Dominique DARBON et Jean du Bois de GAUDUSSON, in: La création du droit en Afrique, Karthala, 1997.
194 LECOURS, André, *op. cit.*, p. 4.
195 STONE, Alec, *op.cit.*, p. 167.
196 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit*. p. 492.

la part des néo-institutionnalistes un effort de construction d'un terrain théorique commun[197]. Le néo-institutionnalisme est abordé dans cette perspective d'étude comme une approche plurielle, chacune des variantes pouvant fournir une approche théorique sur le développement institutionnel ou sur les politiques publiques[198].

Les trois courants de pensée du néo-institutionnalisme, étudie chacun l'origine des institutions, leur évolution et leur impact sur l'action individuelle.

Le néo-institutionnalisme historique peut servir de cadre théorique pour expliquer la trajectoire du « modèle administratif sénégalais » depuis l'importation des premières structures administratives octroyées par la puissance coloniale jusqu'à la production d'institutions administratives conçues par les pouvoirs publics sénégalais.

Cette approche permet de comprendre l'architecture institutionnelle du Sénégal dans le domaine administratif et d'expliquer le processus par lequel les institutions administratives naissent ou se modifient dans une perspective de développement historique ; c'est-à-dire les processus de diffusion et de continuité institutionnelle, les innovations institutionnelles, les procédures juridiques, les jeux d'acteurs et les rapports de force autour des débats sur les transferts de compétences dans les communautés locales.

Le système de gouvernance administrative au Sénégal fait appel aux acteurs non étatiques en prenant en compte des facteurs sociaux et les forces sociales dans l'élaboration des politiques publiques. La participation des organisations faîtières de la société civile, des associations sportives et culturelles des « *Navétanes* », des mouvements religieux, des mouvements de femmes et des organisations syndicales donnent une nouvelle connotation dans la définition des politiques publiques.

Au Sénégal, les pouvoirs publics sont les instigateurs principaux des politiques publiques. Il n'est pas incompréhensible qu'ils aient des préférences et adoptent une stratégie pour influencer l'action des autres acteurs et tenter d'atteindre les objectifs

---

197 HALL et TAYLOR pensent que certains théoriciens comme KREPS, GARETT et WEINGAST, ont commencé à intégrer des notions stratégiques et culturalistes dans leurs analyses, ce qui rend pareilles synthèses très prometteuses. Voir à titre illustratif D. KREPS, « Corporate Culture and Economic Theory », in: J. Alt, K. A. Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, *op. cit.*, p. 90-143; Cf. G. GARETT, B. WEINGAST, "Ideas, Interests and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market", in: J. GOLDSTEIN, R. KEOHANE (eds), *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 173-206.

198 Mamadou GAZIBO a utilisé cette démarche néo-institutionnelle plurielle dans son article : « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation ». Il a montré que la démocratisation étant décomposée en phases analytiques, la compréhension de ces phases fait appel à des outils différents et que les modèles proposés par les néo-institutionnalistes servent à leur analyse. Cf. GAZIBO, article précité, in: *Politique et Société*, vol. 21, n°3, 2002, pp. 142-143.

qu'ils se sont assignés. Les institutions n'influencent pas seulement les comportements stratégiques des acteurs, mais comme le soulignent HALL et TAYLOR, « l'identité et l'image de soi des acteurs sociaux sont elles-mêmes censées être constituées à partir des formes, images et signes institutionnels fournis par la vie en société »[199]. Les pouvoirs publics sénégalais ont largement puisé dans le système de valeurs de la société sénégalaise pour lutter contre la pandémie du Sida. C'est en cela, que le néo-institutionnalisme des choix rationnels et le néo-institutionnalisme sociologique peuvent inspirer les travaux sur l'action publique au Sénégal.

α / La construction d'un modèle administratif sénégalais saisie par le néo-institutionnalisme historique

Le néo-institutionnalisme historique s'est développé peu à peu contre les théories néo-marxistes des conflits entre groupes sociaux et le structuro-fonctionnalisme qui dominaient la science politique dans les années soixante-dix[200]. Il a été ébauché par les travaux maintenant classiques de Theda SKOCPOL sur les révolutions avant d'être utilisé dans le domaine des politiques publiques notamment autour de la notion de *Path dependency*[201]. Celle-ci est importante dans les approches néo-institutionnalistes historiques qui « cherchent à rendre compte de la continuité des trajectoires des politiques publiques »[202].

Pour les théoriciens du néo-institutionnalisme historique, l'État ne peut plus être considéré comme un agent neutre arbitrant des intérêts divergents et concurrents mais comme un complexe d'institutions structurant les interactions sociales de façon à engendrer des situations politiques et économiques propres à chaque pays[203].

Les théoriciens de ce courant de pensée ont souvent tendance à associer les institutions aux organisations et aux règles ou conventions édictées par les organisations formelles, allant des règles constitutionnelles jusqu'aux procédures habituelles d'une

199 P. HALL; R. TAYLOR, *op. cit.*, p. 484.
200 P. HALL; R. TAYLOR, *op. cit.*, p. 470; voir également Mamadou GAZIBO, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », in: *Politique et Société*, vol. 21, n°3, 2002.
201 Cf. Theda SKOCPOL, *States and Social Revolutions. A comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge University Press, 1979; *Protecting Soldiers and Mothers: The political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge University Press, 1992.
202 BOUSSAGUET, Laurie et *alii*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Les presses de Science PO, 2006.
203 P. HALL; R. TAYLOR, *op. cit.*, p. 471.

administration[204]. Peter HALL et Rosemary TAYLOR relèvent quatre éléments caractéristiques du néo-institutionnalisme historique par rapport au néo-institutionnalisme des choix rationnels et au néo-institutionnalisme sociologique. Il s'agit:

- « en premier lieu, de conceptualiser la relation entre les institutions et le comportement individuel en des termes assez généraux;
- en second lieu, ils soulignent les relations de pouvoirs asymétriques associées au fonctionnement et au développement des institutions qui font que celles-ci répartissent le pouvoir de manière inégale entre les groupes sociaux ;
- ensuite, ils mettent en exergue une conception du développement institutionnel qui privilégie les trajectoires, les situations critiques et les conséquences imprévues ;
- enfin, ils établissent une liaison concernant les explications de la contribution des institutions à la détermination de situations politiques »[205].

Parmi ces propriétés, deux nous semblent intéressants pour expliquer non seulement la production et la reproduction des institutions administratives sénégalaises mais aussi la mutation de la verticalité décisionnelle dans les affaires publiques notamment dans le transfert des compétences de l'administration centrale vers les pouvoirs locaux décentrés. Il s'agit :

- de la conception du développement institutionnel qui privilégie les trajectoires;
- les relations de pouvoirs asymétriques associées au fonctionnement et au développement des institutions répartissant le pouvoir entre les groupes sociaux.

Les néo-institutionnalistes historiques expliquent l'origine et le changement institutionnel en soulignant que les institutions nouvelles sont créées et adoptées dans un monde qui en contient déjà beaucoup[206]. Les structures administratives ne naissent pas *ex nihilo* ; elles ne procèdent pas non plus d'un schéma théorique prédéfini. En France par exemple, elles sont le fruit d'une évolution historique, lente et graduelle de l'ancien régime (depuis la disparition du régime féodal jusqu'à la révolution française de 1789) à la réforme napoléonienne puis, grâce à la jurisprudence du conseil d'État, la

204 Cf. K. THELEN, S. STEINMO, "Historical Institutionalism in Comparative Politics », in: S. STEINMO et al. (eds), *Structuring Politics*, cité par P. HALL et R. TAYLOR, *op. cit*., p. 471.
205 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit*. p. 472.
206 HALL, P.; TAYLOR, R., *idem*, p. 479.

construction de l'administration s'est poursuivie[207]. Cet État français a octroyé à la colonie du Sénégal la plupart des structures administratives selon un modèle d'organisation et de gestion administrative de type occidental. La capitale du Sénégal, capitale administrative de l'ex Afrique occidentale française (AOF) avait hérité d'importantes structures administratives qui ont été supprimées ou reproduites aux lendemains des indépendances. Déjà, l'instauration des quatre communes au Sénégal : Dakar, Gorée, Saint-Louis et Rufisque, porte la marque d'une organisation administrative embryonnaire qui inspira plus tard les politiques sénégalaises de décentralisation. Le néo-institutionnalisme historique porte une attention sur les processus par lesquels les acteurs qui créent de nouvelles institutions font des « emprunts » aux modèles institutionnels existants. HALL et TAYLOR pensent que les adeptes de l'institutionnalisme historique sont aussi étroitement attachés à une conception particulière du développement historique en rejetant le postulat traditionnel selon lequel les mêmes forces actives produisent partout les mêmes résultats, au profit d'une conception en vertu de laquelle ces forces sont modifiées par les propriétés héritées du passé[208].

L'État du Sénégal fortement inspiré par le modèle administratif français dont il a hérité les structures, a substitué l'administration coloniale essentiellement tournée vers une économie de traite et le maintien de l'ordre[209], à une administration qui se voulait de « développement » prenant le devenir de la société sénégalaise dont elle est issue et qu'elle a le dessein de gérer.

Cette piste mène à appréhender les institutions comme variables dépendances telles que le pensent K ; THELEN et S. STEINMO c'est-à-dire comme élément explicatif du processus de leur émergence[210].

207 SOW Fatou, *Les Fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, IFAN, 1972, p. 122.
208 HALL, P. et TAYLOR, R., *op. cit*; p. 475.
209 Voir DIOP-Momar-Coumba et DIOUF, Mamadou, « L'administration, les confréries religieuses et la paysannerie » in: Donald Cruise O'Brien, Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, *La construction de l'État du Sénégal*, Karthala, 2002.
210 Cf. STEINMO, S. et K. THELEN, « Historical Institutionalism in comparative politics », in: S. STEINMO et al. (eds), *Structuring Politics*, p.14.

β / Recherche d'un cadre théorique pour les politiques publiques au Sénégal : La combinaison des analyses du néo-institutionnalisme des choix rationnels et du néo-institutionnalisme sociologique

P. HALL et R. TAYLOR soulignent qu'à l'origine, le néo-institutionnalisme des choix rationnels est apparu dans le contexte de l'étude des comportements au sein du congrès des États-Unis[211]. Le néo-institutionnalisme des choix rationnels, comme courant de pensée, trouva son inspiration dans l'observation d'un paradoxe au sein du congrès américain entre l'invalidation de chaque majorité des lois votées par la majorité précédente et la stabilité des décisions. Certains théoriciens de l'école des choix rationnels tels que H. F. WEINGAST et W. MARSHALL[212]confirment dans leurs recherches le rôle prépondérant des institutions du congrès qui atténuent les coûts de transaction liés à la conclusion d'accords afin de permettre aux parlementaires de tirer les bénéfices de l'échange, ce qui rend possible la stabilité des lois[213]. Les théoriciens de l'école des choix rationnels ont transposé dans le domaine de la science politique des instruments théoriques empruntés à la « nouvelle économie de l'organisation » qui insiste particulièrement sur les rentes et les coûts de transaction[214] pour le développement et le fonctionnement des institutions[215]. Le néo-institutionnalisme des choix rationnels, selon MCFALLS, cherche à « *identifier comment les contraintes organisationnelles entrent dans le calcul des coûts et des bénéfices. En même temps, cette approche vise à démontrer comment les institutions sont la cristallisation des ententes rationnellement conclues entre acteurs politiques stratégiques, comment les règles et les procédures déterminent les décisions politiques et comment elles les modifient* »[216].

Trois propriétés fondamentales inhérentes à l'École des choix rationnels peuvent expliquer le comportement des acteurs. D'abord les acteurs pertinents ont des préférences ou des goûts. Leurs comportements sont utilitaires dans le seul but de

211 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 477.
212 Cf. WEISBERG, B; MARSHALL, W., « The Industrial Organization of Congress », *Journal of Political Economy*, 96 (1), 1988.
213 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 477.
214 Ces coûts de transactions au sein de l'entreprise qui sont une des caractéristiques de la « *corporate gouvernance* », ont été déjà soulignés par Ronald COASE dans son célèbre texte *The nature of the firm,* Economica, 1937. Ils ont été réintroduits par Olivier WILLIAMSON dans *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press, 1975.
215 HALL, P. et TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 477.
216 MCFALLS, Laurent et *alii*., *Construire le politique*, Presses de l'Université de Laval, 2006, p. 279.

maximiser la satisfaction de ces préférences déterminées par un haut niveau de stratégie soumise à des calculs[217]. Ensuite, le comportement d'un acteur est guidé non pas par des forces historiques impersonnelles mais par un calcul fortement influencé des attentes de l'acteur par rapport au comportement probable des autres acteurs[218]. Enfin, l'École des choix rationnels explique l'origine des institutions en référence à la valeur des fonctions des institutions et de leur jugement par les acteurs influencés par ces mêmes institutions. C'est ainsi que le processus de création d'institutions est centré, selon les théoriciens de cette école, sur la notion d'accords volontaires entre les acteurs intéressés[219]. Ce qui nous paraît intéressant dans cette théorie, c'est ce que soulignent les analystes de l'école des choix rationnels : l'intentionnalité humaine dans la détermination des situations politiques mais aussi dans la définition des politiques publiques et surtout des politiques économiques, sous la forme de calcul stratégique, en faisant jouer un rôle aux variables structurelles, par le biais des institutions[220].

Le processus qui décrit la trajectoire d'une politique publique depuis l'« émergence d'un problème » jusqu'à la « formulation de solutions » et « sa mise en œuvre », présuppose, selon Jacques CHEVALLIER, que « le décideur dispose d'une marge de manœuvre, d'une latitude d'action qui lui permettent, mais aussi lui imposent, d'effectuer des choix : la construction d'une politique vise à atteindre une rationalité maximale, par le déploiement d'une stratégie délibérée, intégrant les différentes variables, contraintes et ressources, dont le décideur doit tenir compte »[221].

L'utilisation du néo-institutionnalisme des choix rationnels peut servir de cadre d'analyse dans la conception des politiques économiques au Sénégal. En effet, les politiques de stabilisation depuis la fin des années 1970 et les programmes d'ajustement structurel des années 1980, découlent incontestablement d'un choix consenti par les pouvoirs publics sénégalais pour assainir une économie qui était en récession. De même, la mise en place d'un « Plan d'urgence » de restauration des capacités financières de

217 HALL, P. et TAYLOR, R., *op. cit*, p. 479.
218 HALL, P.; TAYLOR, R *op. cit*., p. 480.
219 *Idem*, p. 480.
220 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit*., p. 487. Pour de nouvelles approches sur les politiques publiques qui tentent de se démarquer des théories dominantes du Choix rationnel, voir l'article d'Anna DURNOVA et Philippe ZITTOUN, « Les approches discursives des politiques publiques », in: *Revue française de Science politique*, Vol.63, 2013/3-4, p. 569-577.
221 CHEVALLIER, Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », in: *Décentralisation, Bilan et perspectives. Des structures de gestion aux politiques locales: les enjeux de l'administration territoriale*, in *AJDA*, numéro spécial, 20 avril 1992, p. 120.

l'État du Sénégal dans la période allant de 1979-1993, présentait aux yeux des gouvernants sénégalais, une des solutions devant restaurer l'équilibre macro-économique. D'après le premier Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, la dévaluation du franc CFA, en janvier 1994, a permis à l'économie sénégalaise de renouer avec la croissance, le PIB ayant crû de 2,9 % en 1994 et de 5 % par an en moyenne entre 1995 et 2001[222]. Ces résultats découlent de stratégies, de calculs et prévisions des autorités politico-administratives qui sont des acteurs se trouvant au cœur des choix publics. Comme le souligne Michel CROZIER, au *Public choice*, la théorie des choix rationnels, la rigueur des chiffres et les chances d'application concrètes rapides[223]. Ce sont les mêmes logiques de préférences, de stratégies et d'attente de l'acteur principal qui influant sur le comportement des autres acteurs, qui avaient été à la base de la mise en œuvre de la Nouvelle Politique Agricole (NPA) et de la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) en 1984, sous le gouvernement d'Abdou DIOUF. La NPA cherchait à « responsabiliser les paysans, en les dégageant de la tutelle des sociétés rurales d'encadrement » telles que l'ONCAD (Office national de coopération et d'assistance pour le développement) et la SODEVA (Société de Développement et de Vulgarisation Agricole) qui avaient été créées en grand nombre, en 1960, par le Président SENGHOR, comme instruments de sa politique du Socialisme africain[224]. La NPI visait, selon les projections des pouvoirs publics sénégalais à « redynamiser » l'industrie sénégalaise qui n'arrivait plus à créer de nouveaux emplois. Les stratégies pour la restructuration de l'industrie, concernaient l'adoption des mesures fiscales et douanières et la révision du code du travail[225].

Les stratégies et les calculs des gouvernants ne se révèlent pas toujours exacts dans la mesure où la liberté des acteurs au sein des systèmes complexes fait qu'il est difficile de prévoir la mise en œuvre des choix effectués[226]. D'où la possibilité d'effets pervers dans l'application des choix rationnels. C'est là, selon M. CROZIER, que l'analyse stratégique des organisations élargie à l'analyse des systèmes, apporte sa contribution.

---

222 Cf. *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté*, Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal, 2002, p. 2.
223 CROZIER, Michel, "La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique", in: *Matthias FINGER et Bérangère RUCHAT* (dirs.), in: *Pour une nouvelle approche du Management Public*, Réflexions autour de Michel CROZIER, Ed. Seli Arslan, 1997, p. 15.
224 DIOUF, Makhtar, *L'endettement puis l'ajustement, l'Afrique des institutions de Bretton- Woods*, Tiers monde, l'Harmattan, 2002, p. 140.
225 DIOUF, Makhtar, *op. cit.*, p. 142.
226 Cf. Michel CROZIER, *op. cit.*, p. 16.

Elle va permettre de comprendre à quelles conditions et pourquoi les effets pervers peuvent faire échouer et dénaturer les meilleurs plans et les meilleures réformes[227].
Dans la définition des politiques publiques, le même acteur rationnel, par un comportement utilitariste, peut choisir des répertoires culturels pour apporter des solutions à un problème posé, étant entendu que les institutions sont un préalable à l'action instrumentale[228]. C'est à partir de là qu'on pourra combiner l'approche des choix rationnels au néo-institutionnalisme sociologique dans la définition et la construction des politiques publiques au Sénégal.

Le néo-institutionnalisme sociologique, a été conceptualisé dans le cadre de la théorie des organisations et a particulièrement intéressé les sociologues ; il ne pouvait pas logiquement être ignoré par la science politique. Les théoriciens de ce mouvement qui remonte des années soixante-dix, contestent la dichotomie traditionnelle établie entre la sphère du monde social considéré comme le reflet de la rationalité abstraite de type bureaucratique et les sphères influencées par un ensemble d'éléments culturels[229]. La raison de cette contestation est fondée sur le fait que bon nombre de sociologues, à la suite de Max WEBER, considéraient les structures bureaucratiques, quelle qu'en soit la forme, comme des structures rationnelles ayant la même efficacité sous toutes les latitudes[230]. Les néo-institutionnalistes de la sociologie, d'après P. HALL et R. TAYLOR, pensent que « les formes et les procédures institutionnelles utilisées au sein des organisations modernes n'étaient pas adoptées uniquement du fait de leur efficacité eu égard aux tâches à accomplir mais qu'il fallait intégrer la dimension culturelle qui fait qu'elles sont considérées comme des pratiques culturelles comparables aux mythes c'est-à-dire des tentatives d'explication d'un « monde existant »[231].
L'institutionnalisme sociologique propose une conception des institutions qui met en exergue « les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les cadres de signification guidant l'action humaine […] les institutions influencent le comportement non pas simplement en précisant ce qu'il faut faire, mais ce

227 Michel CROZIER, « La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique » *op. cit.*, p. 17.
228 MCFALLS, *op. cit.*, 287.
229 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 481.
230 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit.*, p. 481, p. 481.
231 *Idem*. Cf. à ce propos Frank DOBBIN, « Cultural Models of Organization. The social construction of Rational Organizing Principles", in: D. CRAME (ed.), *The Sociology of Culture*, Oxford, Blackwell, 1994.

qu'on peut imaginer faire dans un contexte donné. C'est ici qu'on peut constater l'influence du constructivisme social sur le néo-institutionnalisme en sociologie »[232].
En considérant qu'un certain nombre de procédures ne sont nécessairement adoptées du fait de leur seule efficacité mais du fait de leur inhérence à des pratiques culturelles, les néo-institutionnalistes de la sociologie ont tenté d'expliquer « pourquoi les organisations intègrent certaines normes, procédures ou pratiques et non pas d'autres »[233]. Les caractéristiques de ce néo-institutionnalisme sociologique, donne à voir a priori que les institutions sont définies globalement comme des règles et procédures mais aussi comme des symboles et des modèles moraux. Ensuite, la « culture » est présentée comme synonyme d'« institution ». Enfin, la relation entre institution et l'action individuelle se réalise par une « démarche culturaliste ».

La contribution de cette approche dans cette perspective de recherche est de montrer que le choix rationnel ne peut exclure les facteurs culturels. Cela se remarque particulièrement dans les politiques de santé au Sénégal et notamment dans la lutte contre le sida. Le Gouvernement du Sénégal, dans sa stratégie d'éradication du VIH/SIDA, a fait appel aux chefs religieux et coutumiers pour faire passer auprès des populations, le discours sur les dangers de la Pandémie du Sida. L'intervention des marabouts au cours des cérémonies religieuses, leur a permis de prôner auprès des disciples l'abstinence sexuelle avant le mariage afin de respecter les préceptes islamiques. L'intériorisation du discours religieux par une population à forte majorité musulmane, a pu avoir un impact positif sur le taux de prévalence dans un pays comme le Sénégal où les recommandations du guide religieux sont souvent mieux respectées que celles de l'autorité administrative. Le Gouvernement du Sénégal a également utilisé le critère de l'âge pour allouer une couverture médicale gratuite, appelée « plan sésame », aux personnes âgées de nationalité sénégalaise. L'unanimité de cette mesure dans toutes les couches socioprofessionnelles, s'explique par la préséance que l'on accorde aux personnes âgées dans la société sénégalaise.
L'invocation des symboles culturels et des modèles moraux peuvent aussi constituer des contraintes dans l'application de certaines politiques sociales. Par exemple, l'entrée en vigueur du code de la famille au Sénégal a posé d'énormes problèmes liés à son acceptation. En effet, le code était considéré par certaines couches de la population

232 HALL, P.; TAYLOR, R., *op. cit*., pp. 482-483.
233 MCFALLS, Laurent et *alii.*, *op. cit*., p. 287.

comme un code pro-occidental. C'est aussi, le cas de l'espacement des naissances suggéré par le Gouvernement du Sénégal dans les années 1980 pour que la croissance économique puisse influer sur l'accroissement démographique. Cette suggestion a été perçue par de nombreux conservateurs musulmans sénégalais comme une limitation des naissances « interdite » par l'islam. La lutte contre la mendicité, menée souvent par les pouvoirs publics sénégalais, rencontre une opposition farouche de la part d'un « lobby » de maîtres coraniques qui en font un fonds de commerce avec l'apport financier quotidien assuré par les « *talibés* »[234]. Cette lutte contre la mendicité a parfois mobilisé des maîtres coraniques contre tout acte du gouvernement allant dans le sens d'interdire la mendicité sur la voie publique. Le prétexte avancé par les maîtres de « *daaras* » (école coranique) est le droit de tout musulman de faire de l'aumône ainsi que le devoir de tout enfant musulman d'aller chercher sa pitance au moment de sa formation coranique dans les « *daaras* ». Cet amalgame qui a conduit certains chefs religieux à prendre fait et cause pour les maîtres coraniques, a amené souvent le Gouvernement du Sénégal à reculer devant des réseaux bien constitués.

La prise d'une décision par l'acteur étatique au Sénégal, ne se fonde pas exclusivement sur des paramètres rationnels; elle prend généralement en considération des pratiques culturelles et religieuses pour une meilleure applicabilité des mesures. D'où la nécessité d'une combinaison du néo-institutionnalisme du choix rationnel et du néo-institutionnalisme sociologique, qui permettra aux pouvoirs publics sénégalais à faire leurs choix dans les répertoires culturels disponibles, de sorte que « l'action rationnelle soit objectivement et socialement construite »[235]. En dehors du néo-institutionnalisme, le constructivisme se révèle comme une théorie pouvant expliquer, l'organisation et le fonctionnement de l'administration ainsi que la manière dont les politiques publiques sont fabriquées.

234 *Talibés* signifie dans ce contexte élèves qui étudient dans les écoles coraniques appelés *Daaras*.
235 MCFALLS, Laurent et *ali*i., *op. cit*., p. 287., p. 287.

c) L'apport du constructivisme

Le constructivisme est une école qui a soulevé de vigoureuses polémiques aux États-Unis dans les années soixante-dix. D'après Philippe BRAUD, « il existe un constructivisme radical, ultra sceptique qui conclut à la vanité de toute tentative de connaître le monde et même d'être assuré de sa réalité. Néanmoins, il existe un constructivisme qui se révèle comme un système de questionnements que les sciences du langage mais aussi les sciences sociales n'ont pas pu ignorer »[236].

MUCCHIELLI et NOY dans leur ouvrage intitulé, *Études des communications : Approches constructivistes*, établissent une distinction entre « constructionnisme » et constructivisme. Le « constructionnisme » est une option scientifique sur la forme générale des activités humaines et concerne la construction d'un monde inter- humain. Il s'agit pour ces auteurs de relever la manière dont les hommes arrivent à percevoir le monde et à agir dans ce monde-là qu'ils ont eux-mêmes interprété[237]. Le « constructionnisme » apparaît comme un subjectivisme puisqu'il met au premier plan les interprétations faites par les acteurs sociaux[238]. C'est le principe constructiviste-subjectiviste qui explique que le monde de l'homme n'est pas objectif mais subjectif, construit par sa sensibilité et ses engagements[239]. Ainsi donc, on comprend aisément qu'il y a autant de « constructions » que de groupes d'individus.

Le constructivisme est différent du « constructionnisme ». Le constructivisme scientifique est une position épistémologique qui pose des postulats sur la connaissance et les conditions d'élaboration de cette connaissance. Cette connaissance est « *construite, inachevée, plausible, convenante et contingente, orientée par des finalités mais dépendante des actions et des expériences faites par les sujets connaissants ; elle sera structurée par le processus de connaissance et forgée dans et à travers l'interaction du sujet connaissant avec le monde*[240] ». Selon ces auteurs, l'accès aux connaissances, pour le constructivisme scientifique, doit se faire grâce à des méthodes

236 BRAUD, Philippe, *La science politique*, Collection Que Sais-je ? , PUF, 2001, *op. cit.* , p. 98. Voir également son ouvrage, *Le réalisme au défi du constructivisme*, PUF, 2011, pp. 91 et sq.
237 MUCCHIELLI, Alex ; NOY, Claire, *Etude des communications: Approches constructivistes*, Paris, Ed. Armand Colin, 2005, pp. 11-12.
238 MUCCHIELLI et NOY, *idem*.
239 MUCCHIELLI et NOY, *Etude des communications op.cit.*, p. 100.
240 MUCCHIELLI et NOY, *op. cit.* , P. 27.

adaptatives qui puissent se perfectionner progressivement pour mieux saisir les phénomènes[241].

Pour les sciences sociales, l'énigme majeure est de savoir comment on passe d'un monde d'objet brut à un monde investi de sens[242]. C'est tout le problème de la sociologie de la connaissance qui, selon BERGER et LUCKMANN, s'intéresse à l'analyse de la « construction sociale de la réalité[243] ».

Dans la quête de la réalité, Pierre BOURDIEU, Jean-Claude CHAMBOREDON et Jean-Claude PASSERON, nous avertissent qu'au moment « du dialogue dialectique » entre l'hypothèse et l'expérience, le réel n'a jamais l'initiative puisqu'il ne peut répondre que si on l'interroge[244]. Comme le souligne si bien Cadette Salvador FORQUILHA, « ces auteurs nous mettent essentiellement en garde contre l'illusion empiriste qui consisterait à croire à l'existence d'objets de recherche à l'état brut, qui nous fournirait les réponses de par leur propre initiative »[245]. Ils pensent que « le principe de l'erreur empiriste, formaliste ou intuitionniste réside dans la dissociation des actes épistémologiques et dans une représentation mutilée des opérations techniques dont chacune suppose les actes de coupure, de construction et de constat »[246]. C'est la raison pour laquelle, ces auteurs, à la suite de BACHELARD et des philosophes depuis ARISTOTE jusqu'à BACON, soulignent l'importance de l'analyse globale et non fragmenté, de ce qu'ils appellent « la hiérarchie des actes épistémologiques » c'est-à-dire que dans toute étude scientifique, le « fait est conquis, construit et constaté »[247].

Le « réel » que nous allons tenter d'interroger dans cette étude va concerner d'abord le processus de construction d'un modèle administratif sénégalais ; autrement dit, nous

---

241 MUCCHIELLI et NOY, *op. cit.* , P. 11.

242 HERMET, Guy et *alii.* , Dictionnaire de la Science politique et des institutions politiques, Paris, Armand Colin, 2001. On note à ce propos que WITTGENSTEIN a consacré dans son œuvre (*Logico-philosophicus* 1921) devenue classique, l'étude des phénomènes langagiers qui considéraient que les mots ne dévoilent pas la nature des objets d'étude mais n'ont que le sens qu'on leur donne.

243 BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas, *op. cit*. p. 44.
Selon ces auteurs, il y a un accord général sur le fait que la sociologie de la connaissance s'intéresse aux relations entre la pensée humaine et le contexte dans lequel elle surgit. Cet accord est à souligner si l'on considère les antécédents intellectuels de la sociologie de la connaissance inhérents aux différents développements de la pensée allemande du 19ème siècle et rattachés aux pensées marxiste, nietzschéenne et historiciste ; mais aussi à l'influence de SCHELER et d'Alfred SCHUTZ qui insiste particulièrement sur les processus de « typification » débouchant sur des « représentations » sociales appelées « institution » que décrivent BERGER et LUCKMANN dans leur ouvrage précité.

244 BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude, *Le métier de Sociologue*, Ecole des hautes études en sciences sociales, Mouton éditeur, 4ème édition, 1983, p. 54.

245 FORQUILHA, Cadette Salvador, *Des autoridades gentilicas aux autoridades communitarias. Le processus de mobilisation de la chefferie comme ressources politiques. État, Chefferie et démocratisation au Mozambique: le cas du district Cheringoma*, Thèse soutenue à l'I.E.P de Bordeaux, 17 mars 2006, p. 10.

246 BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude, *op. cit*., p. 81.

247 *Idem*, p. 82.

allons voir comment sont nées les institutions administratives au Sénégal, comment elles ont été reproduites et quelles ont été les conséquences de leur développement. Peter BERGER et Thomas LUCKMANN pensent qu'il est impossible de comprendre correctement une institution sans comprendre le processus historique à l'intérieur duquel elle a été formée. Selon les auteurs de la « construction sociale de la réalité », les institutions, par le simple fait de leur existence, contrôlent la conduite humaine, établissant ainsi des modèles prédéfinis de conduite, et la canalisent par conséquent dans une direction bien précise au détriment de beaucoup d'autres qui seraient théoriquement possibles[248].

La mise en place d'un arsenal institutionnel va nous permettre, également, d'analyser l'impact des institutions sur l'action publique. Comment sont conçues et élaborées les politiques publiques au Sénégal ? Les politiques publiques sont-elles uniquement instiguées par les pouvoirs publics ? Y'a-t-il une participation des acteurs non étatiques dans la fabrication des politiques publiques ? Le jeu d'acteurs révèle-t-il des intérêts contradictoires ?

L'apport du constructivisme dont il s'agit ici, est celui du constructivisme de la méthode[249]. C'est une méthodologie qualitative constructiviste qui met le chercheur « aux prises » avec son terrain[250]. Celui-ci confronte tous les éléments qu'il a recueillis puis, construit son interprétation à travers son expérience du terrain. Jean MERCIER dans son étude sur l'administration publique pense *qu'en général « les faits bruts ne sont pas toujours instructifs, pas plus en administration publique que dans d'autres domaines. Pour être instructifs, les faits doivent souvent être encadrés par une théorie, un modèle, un concept… car les faits seuls ne constituent souvent qu'autant de grains de sables sur une plage, à moins d'être regroupés, structurés*[251] ». Dans cet ordre d'idée, c'est la gouvernance en tant que catégorie d'analyse des nouvelles modalités d'exercice de l'action publique, qui nous servira de champ théorique pour comprendre les réseaux de politiques publiques. Dans la même trame, Noam CHOMSKY, pense que « la détermination des données pertinentes dépend de leur insertion possible dans une théorie

248 BERGER, Peter ; LUCKMANN, Thomas, *La construction sociale de la réalité*, Paris Ed. Armand Colin, , 2003, p. 79.
249 Cette expression est empruntée à Alex MUCCHIELLI et Claire NOY, *op. cit.* , p. 150.
250 MUCCHIELLI et NOY, *idem*.
251 MERCIER, Jean, *L'Administration publique*, de l'Ecole classique au nouveau management public, les Presses de l'Université de Laval, 2002, p.21.

systématique… »[252]. Et « sans théorie, dit P. DUHEM, il n'est pas possible de régler un seul instrument, d'interpréter une seule lecture »[253].

Dans cette analyse théorique, la formulation des informations dites « induites » permet à l'analyste, posture dans laquelle nous nous trouvons, de relever des éléments implicites qu'il faut expliquer avec un risque d'interprétation pure. Ce qui est important dans ce travail d'interprétation, c'est de lier des conduites explicites à des principes supposés être à la source de ces mêmes conduites observées. Cette attitude à laquelle, le chercheur ne peut se dérober, est expliquée par MUCCHIELLI et NOY comme étant « notre acculturation banale au même monde humain et culturel de l'acteur, et qui nous met dans la disposition de retrouver les règles qui guident sa conduite »[254]. Ainsi donc, ce constructivisme de la méthode différencie les significations construites au niveau empirique par les acteurs en situation et les significations construites par le chercheur qui dispose des contextes construits lesquels échappent aux acteurs.

Comme nous pouvons le constater, le néo-institutionnalisme, aussi bien que le constructivisme, peut rigoureusement constituer un cadre d'analyse pour les études sur l'administration publique. La présentation de toutes ces considérations théoriques dans cette introduction était nécessaire pour justifier le choix de notre approche théorique dans l'étude d'une gouvernance de l'administration publique d'un pays sous-développés. Au demeurant, le plan que nous allons adopter s'est fortement inspiré de nos orientations de recherche. Celles-ci nous ont permis de circonscrire notre sujet et de choisir un plan en deux parties.

La première partie porte sur **la construction d'un appareil administratif sénégalais** qui dévoile la structure de l'administration publique sénégalaise telle qu'elle s'est constituée à travers une trajectoire depuis l'indépendance en 1960 ; une administration héritée de la colonisation et fortement marquée à ses débuts par des contraintes économiques et financières. La deuxième partie de cette thèse est relative à **la gouvernance comme système de régulation de la complexité** ; elle met en exergue

252 Noam CHOMSKY, cité par BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude, *op. cit.*, p. 84. A titre illustratif, voir N. CHOMSKY, *Current Issues in Linguistic Theory*, Mouton, La Haye, 1964, p. 28.
253 P. DUHEM, cité par BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude, *op. cit.*, 54.
254 MUCCHIELLI et NOY, *ibidem*, p. 103.

quelques réalités de la société sénégalaise auxquelles l'administration publique peine à se soustraire.

Pour observer un minimum de rigueur, chaque grande Partie comportera deux Titres ; chacun des Titres sera divisé en deux Chapitres et chacun des Chapitres sera subdivisé en Section ; toute Section fera l'objet de deux paragraphes, avec éventuellement des sous-paragraphes.

Dans la première partie, il s'agira dans un Titre premier (La structure de l'Administration sénégalaise), d'étudier, tant bien que mal, les traits généraux de l'administration publique sénégalaise (Chapitre 1) et l'orientation d'une gestion classique vers le nouveau management public (Chapitre 2) ; le Titre 2 de cette première partie (Le déplacement progressif du centre vers une périphérie administrative) montre, d'une part, dans l'organisation administrative, la mutation progressive de la verticalité décisionnelle (Chapitre 1) et ; d'autre part, les nouvelles figures de la décentralisation au Sénégal (Chapitre 2).

Dans la deuxième partie, il s'agira dans un Titre premier (L'Administration sénégalaise face à son système sociétal et politique) de montrer l'environnement de l'Administration sénégalaise (Chapitre 1) et la problématique de la neutralité de l'Administration sénégalaise (Chapitre 2) ; le Titre 2 de cette deuxième partie (Obstacles et défis dans la mise en œuvre des politiques publiques) tente de dégager les conditions de fabrication des politiques publiques impulsées par l'Administration (Chapitre1) et les difficultés de mise en œuvre d'une approche multi-acteurs des politiques publiques au Sénégal (Chapitre 2).

1ère Partie : LA CONSTRUCTION D'UN APPAREIL ADMINISTRATIF SENEGALAIS INSPIRÉ DU MODELE FRANCAIS

Dans le langage courant, le modèle peut signifier, une forme, un type de pratique sociale ou un fait que l'on reproduit. Au-delà de ce sens commun, la notion de modèle, au sens d'unités du discours idéologique, telle que le souligne Alain BADIOU[255], donne lieu à une signification plurielle.

Le dictionnaire de sociologie le définit de deux manières : Dans les pratiques sociales, « c'est une réalité ou une image exemplaire que l'on s'efforce de reproduire » ; en méthodologie sociologique « c'est une représentation construite, plus ou moins abstraite, d'une réalité sociale »[256]. Pour Alain ANSART, la première définition renvoie aux multiples pratiques par lesquelles l'acteur individuel ou collectif cherche à reproduire, à imiter une forme objective ou imaginaire ou s'en inspirer[257]. Dans la seconde acception, cet auteur souligne que le modèle désigne « les représentations construites par la réflexion sociologique, d'une pratique, d'un système, d'une situation sociologique. Le modèle ainsi entendu ne reproduit pas la réalité, il la simule en créant une approximation qui permet de penser et d'interpréter le réel »[258]. Ce travail de construction du modèle, selon A. ANSART, peut-être perçu dans une démarche dialectique entre les faits d'observation et la formulation abstraite qui aboutit à une modélisation (formulation) mathématique[259]. Cette conception scientifique du modèle présente des similitudes avec celle que décrit Alain BADIOU qui pense qu'il existe deux instances épistémologiques du mot « modèle ». L'une est une notion descriptive de l'activité scientifique ; l'autre est un concept de la logique mathématique[260]. Il souligne que cette conception s'illustre parfaitement dans l'œuvre de Claude LÉVI-STRAUSS « Anthropologie structurale » où le couple empirisme/formalisme y revêt la forme de l'opposition entre la neutralité de

255 BADIOU, Alain, *Le concept de modèle, cours de philosophie pour scientifiques*, Paris, François Maspero, 1972, p. 13.
256 ANSART, Pierre, *Dictionnaire de Sociologie*, Le Robert, Seuil, 1999.
257 *Idem*.
258 *Idem*.
259 *Idem*.
260 BADIOU, Alain, Le concept de modèle, *op.cit*., p. 13.

l'observation des faits et la production active d'un modèle[261]. Pour cet auteur, « la science est ici pensée comme le vis-à-vis d'un objet réel et d'un objet artificiel destiné à reproduire, à imiter dans la loi de ses effets, l'objet réel »[262]. Alain BADIOU ne semble pas adhérer à cette conception puisqu'il pense que « Le modèle n'administre aucune preuve. Il n'est pas contraint par un processus démonstratif, mais seulement confronté au réel »[263]. Jacques ATTALI, dans une étude portée sur la distinction entre « modèle et modèles », donne une signification du modèle immédiatement perceptible. Il souligne « qu'un modèle est un exemple dont on essaiera de reproduire ailleurs les traits essentiels. Le modèle est plus abstraitement la description d'une réalité sous la forme de *concepts* et de rapports entre eux »[264]. À la question pourquoi, parle-t-on donc des modèles ? Jacques ATTALI souligne que dans l'histoire de la science politique, de PLATON à K. MARX, la notion de modèle est toujours présente[265]. Il soutient que la sociologie politique américaine est indexée comme étant la discipline qui a interrompu cette tradition dans la mesure où elle a « développé de multiples méthodes d'analyses des données par corrélations statistiques, ordinateurs et enquêtes, sans préparer vraiment leur insertion dans des théories, mêmes partielles »[266]. D'après J. ATTALI, Il faut attendre simultanément l'utilisation des modèles en science économique, de l'analyse de système et de l'analyse fonctionnelle en science politique, pour voir apparaître à la fin des années cinquante, un nouvel essor de modélisation[267].

Pierre BOURDIEU, Jean-Claude CHAMBOREDON et Jean-Claude PASSERON, pensent que dans son usage le plus courant, « le modèle fournit le substitut d'une expérimentation […] et donne le moyen de confronter à la réalité les conséquences de cette expérience […] c'est de leur principe de construction et non de leur degré de formalisation que les modèles tiennent leur valeur explicative »[268]. Ils désignent par modèle « tout système de relations entre des propriétés sélectionnées, abstraites et simplifiés, construit consciemment à des fins de description, d'explication ou de

261 BADIOU, Alain, *Le concept de modèle*, *op.cit.*,. 14.
262 BADIOU, Alain, *Le concept de modèle*, *op.cit.*, p. 14.
263 *Idem*, p. 20.
264 ATTALI, *Jacques, Les modèles politiques*, PUF, 1992, p. 7.
265 *Idem*, p. 8.
266 *Ibidem*, p. 8.
267 *Ibidem*, p. 8.
268 Cf. Pierre BOURDIEU, Jean-Claude CHAMBOREDON et Jean-Claude PASSERON, *le métier du sociologue*, EHESS, Mouton éditeur, 4ème édition, 1983, p. 77.

prévision… »[269]. D'après ces auteurs, le modèle peut calquer les propriétés d'un autre modèle, qui fait que les « modèles mimétiques » qui ne saisissent que les ressemblances extérieures s'opposent aux « modèles analogiques » visant à ressaisir les principes cachés des réalités qu'ils interprètent. Cette définition qui met en exergue la confusion entre ressemblance et analogie, pour peu qu'elle soit compréhensible, donne l'impression que le modèle analogique est inhérent à la quintessence du « produit original » contrairement à la ressemblance qui paraît superficielle. Le modèle analogique, appliqué à notre étude sur le modèle administratif, peut être adjoint au micromimétisme administratif dont parle Georges LANGROD et qui est une opération d'imitation partielle, fragmentaire et isolé d'une institution administrative déterminée. Tandis que le modèle mimétique renvoie « à un recours chez soi d'un modèle étranger complet, du cadre d'un système administratif, choisi à cet effet, ainsi que de son contenu (fonctionnement réel), c'est-à-dire « d'un tout distinct et fermé »[270].

Si nous considérons ces définitions, une analyse de l'organisation et du fonctionnement de l'administration sénégalaise, peut nous renseigner sur la nature d'un « possible » modèle administratif sénégalais. Nous pourrons dire alors si ce modèle est analogique au modèle français dont il s'est inspiré ou s'il lui ressemble de manière superficielle. Ce qui nous ramène au cœur de notre problématique à savoir si les pratiques auxquelles donne lieu le modèle bureaucratique sénégalais depuis l'indépendance, engendrent un modèle administratif propre.

Les structures administratives héritées de la colonisation par les États africains nouvellement indépendants ont largement influencé le type d'administration mis en place dans ces sociétés généralement ou partiellement acculturées. C'est le noyau de l'administration coloniale française qui donne sa physionomie première aux institutions administratives du Sénégal indépendant. Le passage d'un état de dépendance à celui d'indépendance d'un pays rend souvent difficile voire quasi-impossible une réorganisation totale et absolue des structures qui ont longtemps marqué la gouverne d'une société. L'invention d'un nouveau modèle administratif étant une voie plus difficile et plus délicate, G. LANGROD pense que la solution qui, dans l'immédiat, s'avère la moins compliquée, est de maintenir l'ancien modèle colonial déjà existant et

269 Pierre BOURDIEU, Jean-Claude CHAMBOREDON et Jean-Claude PASSERON, *le métier du sociologue*, *op.cit.*, p. 77.
270 LANGROD, Georges, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », in: *RISA*, n°2, vol XXXIX, 1973, p. 121.

implanté dans le pays, qui aura orienté l'esprit du personnel sur place, les pratiques administratives et les perceptions des administrés. D'après cet auteur, on constate, une pratique des accommodements et des aménagements fragmentaires, conformes aux nécessités résultant de l'état d'indépendance, du souci de transition, aussi harmonieuse que possible, de la nécessité d'une certaine modernisation progressive[271]. C'est la raison pour laquelle, la tradition coloniale d'une supposée neutralité de la fonction publique conçue pour une économie de traite et d'un modèle administratif adaptable à l'environnement africain, a milité pour le maintien des structures et du personnel administratif octroyés par la métropole. L'inexistence d'un modèle administratif abstrait, élaboré par la doctrine fait que les premiers gouvernants se réfèrent au modèle existant, en maintenant selon les mots de LANGROD, « son style, ses armatures, ses procédés, tout en espérant incliner leur orientation dans le sens voulu, conforme au système de valeur du milieu ambiant »[272].

En tout état de cause, tout modèle se révèle être une construction. L'idée est de voir dans cette partie comment l'administration sénégalaise est parvenue à construire un appareil administratif inspiré de l'ancienne puissance coloniale, avec son expérience propre, ses repères sociaux et sa vision pour l'organisation de la société sénégalaise. Ce qui nous amène à voir dans un Titre premier (Titre 1) la structure de l'administration publique sénégalaise; et dans un second Titre (Titre 2), le déplacement progressif du centre vers une périphérie administrative.

271 LANGROD, Georges, *op. cit.*, p. 119.
272 *Idem*, p. 123.

TITRE 1. La structure de l'Administration Sénégalaise

La structure originelle de l'administration publique sénégalaise montre que la construction progressive d'un nouvel appareil administratif, s'est faite d'abord par une transposition de l'administration coloniale. La construction sociale de l'administration publique sénégalaise résulte « d'un processus hybride qui combine des éléments sociogénétiques de bureaucratie coloniale, des facteurs politiques contingents, des variables culturelles qui interfèrent sur la rationalité administrative et modifient en profondeur les logiques de gouvernance du pouvoir administratif »[273]. L'architecture de l'Administration sénégalaise donne à voir les traits généraux qui l'ont caractérisée durant tout le processus de sa mutation (Chapitre premier). Cette Administration, organe institutionnel fondamental, avait pour vocation, à ses débuts, de donner une nouvelle figure à un État post-colonial tout en assumant un schéma de développement économique et social. A la fin des années quatre-vingt-dix, au stade de sa maturation d'innovations institutionnelles, l'administration publique sénégalaise a opté pour un style du nouveau management public (Chapitre deuxième) afin de mieux répondre aux multiples demandes sociales.

Chapitre premier : Les traits généraux de l'administration publique sénégalaise

L'accession du Sénégal à l'indépendance en 1960, a été l'occasion pour les nouveaux gouvernants sénégalais d'engager un processus de substitution progressive d'une autre administration à celle octroyée par les colons français. Cette autre administration se voulait une administration de développement, ayant pour préoccupation la construction du nouvel État sénégalais qui prendrait en charge le

[273] BOONE, Catherine, citée par Alioune DIOP dans le pré-rapport de la soutenance de cette thèse. Nous avons intégré cette citation lors de la correction du document final. Pour de plus amples informations, Voir la reference citée par Alioune DIOP: BOONE Catherine, *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and institutional Choice*, Cambridge University Press, 2003.

devenir de la société sénégalaise dont elle est formellement issue et qu'elle a la prétention de gérer et de façonner dans la « moule » de la modernité**.** Cette administration, dans les deux premières décennies de l'indépendance, remplissait déjà toutes les fonctions d'orientation, de planification, de programmation, d'exécution et de gestion des activités économiques et sociales du Sénégal[274]. Les traits généraux de l'administration publique sénégalaise révèlent que le système administratif est un modèle importé par les colons français qui ont été obligés de négocier un mode de gestion de la société du fait de l'existence d'une chefferie et d'une caste maraboutique fortement ancrée dans les terroirs. Le Sénégal indépendant s'est construit avec une administration tributaire de l'extérieur pour le financement de son économie. L'administration révélait des caractéristiques clientélistes et des pratiques prédatrices qui tenaient à la faiblesse des institutions. Ces données fondamentales caractérisent l'administration publique sénégalaise (Section 1) et dévoilent dans le mouvement de sa transformation toutes ses contraintes économiques, financières et sociales (Section 2).

Section 1 : Les caractéristiques de l'Administration sénégalaise

Après l'indépendance, la société sénégalaise n'avait pas engendré son administration publique telle qu'elle se présentait dans son organisation et dans son fonctionnement. L'Administration sénégalaise est d'inspiration coloniale[275]. C'est une administration héritée de la puissance coloniale qui l'avait instaurée pour asseoir sa domination politique, économique et sociale. Elle forme un système qui a été donc importé. Ce système ne s'est pas imposé sur l'espace territorial sénégalais que par la seule force militaire coloniale; il a usé de stratagèmes pour négocier avec les corps sociaux traditionnels afin qu'ils deviennent des relais pour assurer la pénétration de l'administration dans le monde rural (§1). Au demeurant, le système administratif sénégalais, comme le souligne Mamadou DIOP, « se caractérise par son extrême complexité. Il porte la marque de son histoire et de son environnement politique, social et culturel. Il ne peut être dissocié de la société sénégalaise au sein de laquelle, il

274 Voir à ce titre *l'Etude sur les Normes et Procédures de Création de Structures Administratives*, Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT), Sénégal, mars 2009.
275 DIOP Mamadou, *L'Administration d'État au Sénégal*, édition Clairafrique, Dakar, mai 2011, p. 18.

évolue »[276]. Un autre fait qui caractérise cette Administration, est l'existence de réseaux clientélistes politico-administratifs entretenus par certains hauts fonctionnaires pour mieux consolider les positions de pouvoirs (§2).

§1 : Un système importé et négocié

Le Sénégal est considéré comme le point de départ de la pénétration coloniale française en Afrique[277]. Il a constitué le laboratoire d'un système administratif importé dont le but avoué était la domination politique, économique et culturelle[278]. Du point de vue de la doctrine, l'administration coloniale était « assimilationniste »[279]mais dans la pratique, les rapports aux administrés étaient le plus souvent régis par le code colonial. Pour des raisons pratiques, il a été commode d'utiliser, lorsqu'ils étaient utiles, les organigrammes, les règlements et procédés aussi bien en métropole que dans les territoires colonisés, sans tenir compte de la spécificité des espaces et des groupes sinon pour leur donner le statut de citoyen et leur permettre de jouir des droits attachés à ces institutions importées[280]. Au Sénégal, cette administration est un « bien d'importation » qui s'est enraciné, partiellement, dans des structures psychosociales, économiques et politiques nouvelles au même titre que toutes les institutions locales[281].

À l'instar du Sénégal, la plupart des États africains francophones, marqués par un héritage institutionnel colonial, ont continué après leur accession à la souveraineté internationale à se référer à l'ancienne métropole et à importer un modèle d'organisation administrative secrété dans des sociétés occidentales et par des sociétés occidentales

276 DIOP Mamadou, *L'Administration d'État au Sénégal*, édition Clairafrique, Dakar, mai 2011, p. 18, *op.cit.*
277 FAIDHERBE, gouverneur de L'Afrique Occidentale Française instaura au Sénégal des structures administratives qui seront par la suite, appliquées à toutes les colonies françaises d'Afrique Noire. Cf Fatou SOW, *Les fonctionnaires de L'administration centrale sénégalaise*, Initiations et Etudes africaines, n°XXIX-Dakar, IFAN, 1972, p. 43.
278 O'BRIEN, Donal Cruise, « Chefs, saints et bureaucrates : la construction de l'État colonial », in : *La construction de l'État au Sénégal*, Donal Cruise O'BRIEN, Momar-Coumba DIOP, Mamadou DIOUF, éd, Karthala, 2002, p. 17; Voir également, Mamadou DIOUF, « Le clientélisme, la « technocratie » et après ?, in: M- C. DIOP, (dir.), *Sénégal, Trajectoire d'un État*, Karthala, CODESRIA, 1992, p. 236.
279 Voir BUGNICOURT, J., « Le Mimétisme administratif en Afrique », *R.F.S.P.*, 1973
280 BUGNICOURT, J., « Le Mimétisme administratif en Afrique », *R.F.S.P.*, 1973, p. 125.
281 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op.cit.*, p. 122.

répondant à leurs besoins, à un moment de leur histoire[282], pour l'insérer dans un environnement social et culturel très différent[283].

Seuls, les élites et les assistants techniques se reconnaissaient dans ce système. L'implantation d'un système administratif étranger s'est heurtée inévitablement à la résistance des institutions et systèmes de gouvernance pré-existants notamment de la chefferie traditionnelle et maraboutique. Les contraintes socioculturelles et religieuses ont permis la naissance et l'adoption d'un système négocié.

Au Sénégal, le gouvernement colonial s'est souvent servi de la chefferie traditionnelle, soumise mais toujours puissantes malgré leurs défaites militaires, pour constituer un relai entre le colon et le colonisé. Cette chefferie fut un intermédiaire indispensable qui négocia, à la fois, pour le compte de la bureaucratie coloniale et pour le sien[284]. Aussi, les méthodes administratives sont le résultat de compromis et d'ajustements difficiles avec la réalité à administrer[285]. Comme le souligne Mamadou DIOUF, « *non seulement la dynamique coloniale ne gomme pas les logiques sociales et politiques précoloniales, mais, dans son entreprise de soumission de ces dernières, l'administration coloniale, pour consolider son efficacité, s'en accommode. De même, les sociétés dominées, inventent des procédures d'adaptation pour échapper de manière insidieuse, sans traumatisme, à la totalisation coloniale* »[286].

Cette négociation se passe entre, d'une part, un mode de gestion des biens et des gens définis selon les répertoires du système administratif français soutenu par la force et ; d'autre part, des méthodes de gestion de sociétés basées sur un modèle en total

---

282 DARBON, Dominique, *La pénétration administrative en milieu rural. L'exemple de la Casamance*, Thèse, IEP Bordeaux IV, février 1984, p. 7.

283 Cette attitude ne peut être imputée à l'ancien État colonial mais plutôt aux nouveaux gouvernants du nouvel État indépendant, du fait, certainement, que ceux-là ont été formés à l'école coloniale et qu'ils n'arrivaient pas à se départir d'un système préconçu qu'ils ont trouvé parfait. TIMSIT pense que cet état de fait résulte d'une contrainte liée à « l'horreur du vide ». En effet, lorsqu'un pays accède à l'indépendance, dit-il, il ne peut immédiatement substituer à une législation existante une nouvelle législation mieux adaptée à sa situation. En outre, une seconde contrainte tient à la cohérence du système administratif mis en place pendant la période coloniale et à la difficulté d'en modifier l'un des éléments sans avoir à en modifier simultanément tous les autres. Voir TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement*, Dossier de l'Institut des Sciences Juridiques du Développement, Paris, s. d., pp. 46-47.

284 O'BRIEN, Donal Cruise, « Chefs, saints et bureaucrates : la construction de l'État colonial »*op.cit*, p. 19.

Il faut cependant préciser que ce système négocié n'avait pas cours dans toutes les colonies africaines. Dans les colonies d'économie à extraction minière, la puissance coloniale mettait en place une bureaucratie armée. Voir à ce titre, C. YOUNG, *The African colonial State in comparative perspective*, New Haven, Yale University Press, 1994.

285 SOW, Fatou, *op. cit*. p. 39.

286 Mamadou DIOUF, « Le clientélisme », la « technocratie » et après ?, in: *Sénégal, Trajectoire d'un État, op. cit.*

déphasage avec celui de la métropole. En définitive, c'est le code colonial qui domine ; il décide toujours de la pertinence de la collaboration et en définit le cadre.

Dans le cas du Sénégal, si l'administration coloniale française privilégia la négociation, il n'en demeure pas moins, qu'elle fut conçue comme une hiérarchie bureaucratique d'inspiration militaire, ne serait-ce parce que les premiers administrateurs au Sénégal étaient des militaires chargés d'implanter tout un réseau de contrôle de points acquis[287]. Le cas des quatre communes françaises de plein exercice, Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque est édifiant à ce titre. Mais les structures administratives, malgré des relents militaristes se dégageront progressivement de la tutelle militaire[288].

Il est clair, que les niveaux élevés de fonctionnariat étaient occupés par des officiers d'origine métropolitaine qui passaient leurs ordres à la classe de fonctionnaires indigènes dont le poste de chef de canton était le plus élevé auxquels ils pouvaient aspirer dans la hiérarchie[289].

D'ailleurs, comme le fait remarquer Philippe COUTY : « Le plus souvent, *le colonisateur n'essaya pas de substituer aux structures anciennes une administration nouvelle mais il tenta de placer la chefferie traditionnelle dans un dispositif bureaucratique qui confirmait ses privilèges tout en lui ôtant sa liberté d'action* »[290]. Les situations varient cependant, fortement, selon les régions du pays en fonction à la fois des structures sociales et religieuses existant et de l'histoire des résistances locales.

Après la déchéance de la chefferie, contestée par les populations indigènes, du fait de leurs nombreuses forfaitures, les guides religieux ont pris le relais de celle-ci pour devenir les interlocuteurs des administrateurs coloniaux français. Ces marabouts qui contrôlaient les communautés villageoises, jouaient le rôle d'auxiliaires administratifs sans aucune charge administrative officielle, protégeant le paysan tout en lui faisant accepter une pénétration non violente de l'administration dans le milieu rural.

---

287 SOW, Fatou, *op. cit.*, p. 43.
288 SOW, Fatou, *op.cit.*, p. 39.
289 O'BRIEN, Donal Cruise, *ibidem*, p. 19.
290 Philippe COUTY, cité par Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, in : « L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries », in : *La construction de l'État au Sénégal*, *op. cit.*
Cette citation est extraite du « Compte rendu du livre de M. Klein, *Islam and Imperialism in Sénégal : Sine Saloum 1847-1914*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1968 – Dakar, ORSTOM, 1969.

Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF pensent que : « *la hiérarchie maraboutique, par sa nature, rend intelligible la structure administrative coloniale en la « naturalisant » puisqu'elle est étrangère à la culture du pays. Par ce processus de reformulation en termes sociaux et idéologiques, elle dispensait les autorités coloniales de la mise en place d'une structure lourde en milieu rural et dont le fonctionnement se trouverait nécessairement en butte avec la psychologie des paysans et aboutiraient à une pratique administrative fondée essentiellement sur la violence*[291] ».

Ce qu'il faut souligner, c'est que cette administration est essentiellement conçue pour encadrer l'économie de traite. Selon M-C. DIOP et M. DIOUF, elle a été élaborée concurremment à la croissance de la production arachidière, avec comme objectif principal l'augmentation de la production de cette culture commerciale dans le cadre de l'économie paysanne domestique[292]. Cette politique administrative coloniale n'a pas été construite dans une perspective de développement des sociétés dominées. Elle a aménagé un système d'exploitation qui requerrait quelques règles d'organisation administratives telles que le recensement de la population imposable et la tenue de registres administratifs qui portent les fonds baptismaux d'une administration embryonnaire. Il est intéressant de remarquer que la mise en place d'intermédiaires ou d'auxiliaires de l'administration issue de la chefferie ou de la caste maraboutique, laisse entrevoir d'une manière symptomatique la naissance d'un système clientéliste qui a perduré jusque dans le Sénégal postcolonial et qui gangrène son administration.

L'accession du Sénégal à l'indépendance a entraîné une « succession d'administration » sans que l'organisation administrative ait subi une profonde modification ; l'architecture administrative a tout simplement été démultipliée, cela se traduisant par une extension de la hiérarchie des services, érigeant les directions en ministère et les sous directions en directions générales[293].

La marque des pratiques administratives françaises au sein de l'administration publique sénégalaise, au lendemain des indépendances, est plus prégnante avec la présence de « coopérants ou d'assistants » techniques à des postes d'autorité et, parfois à l'intérieur

291 DIOP, Momar-Coumba ; DIOUF, Mamadou, « L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries », *op. cit.*, p. 35.
292 DIOP, Momar-Coumba ; DIOUF, Mamadou, « L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries », *op. cit.*, p. 32.
293 TIMSIT, G., *op. cit*, p. 39.

des services de souveraineté[294]mais aussi à l'importation massive des techniques et organes administratifs qui manquaient au nouvel État indépendant. A partir des années 1980, l'État du Sénégal procède progressivement à ce qu'on a appelé la « sénégalisation » de l'Administration, de ses cadres, de ses employés et de ses procédures.

Le passage de ce qu'on a appelé une « administration de gestion » à une « administration de développement » a longtemps contribué à l'influence du modèle bureaucratique de l'ancienne puissance coloniale au Sénégal. Le plus souvent, ce sont les gouvernants qui, de manière volontaire, se livrent à des opérations de reproduction plus ou moins fidèles d'institutions administratives, croyant qu'elles sont les meilleures pour un pays à forte majorité de populations rurales et analphabètes. Il peut paraître paradoxal qu'un État ayant accédé à l'indépendance, continue d'imiter les structures administratives de l'ancienne métropole et essaie de les adapter à la lettre dans un contexte où les exigences devaient être orientées vers les nouveaux défis de l'intégration nationale et du développement. Ceci est d'autant plus vrai que le Sénégal « n'est ni un État-nation achevé, ni une structure dualiste »[295], il s'agit, comme le souligne DARBON, « d'une structure en devenir dans laquelle se côtoient des organisations, des systèmes de valeurs et des institutions issues de corps sociaux différents »[296]. La méconnaissance ou la non prise en compte de ces réalités fait que tout transfert de modèle bureaucratique se présente comme un mimétisme[297] qui traduirait une superficialité des règles importées.

---

294 Le président SENGHOR a gardé à ses côtés jusqu'à son départ de la magistrature suprême, plusieurs conseillers français. Jean COLLIN, ancien administrateur colonial en poste au Cameroun, a été par la suite l'une des figures emblématiques de l'Administration Sénégalaise ; ancien ministre de l'intérieur puis ministre d'État, Secrétaire général de la présidence, il a réussi à concentrer autour de sa personne l'essentiel des pouvoirs politiques et administratifs. Comme le soulignent M. C. DIOP et M. DIOUF, une grande liberté d'action lui a été laissée pour déterminer la politique gouvernementale. Ce qui faisait, d'ailleurs, de lui le premier collaborateur du président Diouf. Voir à ce titre « Léopold Sédar SENGHOR, Abdou DIOUF, Abdoulaye WADE, et après ? », in: *La construction de l'État au Sénégal*, *op cit*, p. 101.

295 DARBON, Dominique, *La pénétration administrative en milieu rural. L'exemple de la Casamance, op. cit.*

296 *Idem*.

297 Le terme et la notion de mimétisme ont été introduits dans l'analyse des structures administratives des pays en développement par Georges LANGROD. Il distingue deux types de mimétisme : le micro-mimétisme qui est une opération d'imitation partielle, fragmentaire, isolée d'une institution administrative déterminée et le macro-mimétisme qui s'analyse en un « recours à l'adoption chez soi d'un étranger complet, du cadre d'un système administratif, choisi à cet effet, ainsi que de son contenu (fonctionnement réel), c'est-à-dire « d'un tout distinct et fermé ». Voir George LANGROD, Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, *R. I. S. A.*, 1973, vol. XXXIX, n°2, p. 121.

§2: Ancrage de réseaux clientélistes et pratiques prédatrices

En parlant de clientélisme dans l'administration sénégalaise, il ne s'agit pas d'utiliser l'analyse clientéliste comme principe explicatif d'un pays sous-développé[298] mais comme élément caractéristique qui a façonné en partie le fonctionnement de l'appareil politico-administratif ; même si on peut affirmer qu'aucune société n'en est totalement exempte[299].

Jean François MÉDARD, donne une définition du clientélisme : « *Le rapport de clientèle est un rapport de dépendance personnelle non lié à la parenté, qui repose sur un échange réciproque de faveur entre deux personnes* […] *qui contrôlent des ressources inégales… Il s'agit d'une relation bilatérale, particulariste et diffuse* […] *qui suppose un échange mutuellement bénéfique* […] *entre partenaires inégaux* »[300]. D'autres auteurs définissent le clientélisme à partir des relations entre patron et client pour expliquer le caractère de l'échange qui peut intervenir entre deux acteurs. EISENSTADT et RONIGER pensent que : « *Les relations patron-client sont généralement particularistes et diffuses. Elles se fondent sur des interactions caractérisées par l'échange simultané de différents types de ressources – essentiellement des ressources instrumentales, économiques et politiques, mais aussi des promesses de réciprocité, de solidarité et de loyauté […] Elles unissent des individus ou des réseaux d'individus dans des rapports verticaux, plus que des rapports horizontaux organisés…* »[301].

298 Cette analyse a fait l'objet d'une foisonnante littérature à la fin des années soixante et le début des années soixante dix voire les années quatre vingt. Cf. à titre illustratif Gunnar MYRDAL, « L'État mou dans les pays sous-développés », *Revue Tiers Monde*, janvier-mars 1969 ; René LEMARCHAND, "Political Clientelism and Ethnicity in tropical Africa: Competing Solidarities in nation Building, *American Political Science Review*, vol. LXVI, n°1, March 1972; Richard, SANDBROCK, "Patrons, Clients and Factions: New dimensions of Conflict Analysis in Africa", *Canadian Journal of Political Science*, V, n°1, March 1972 ; "Political Exchange, Clientelism and Development in tropical Africa, in: *Cultures et Développement*, 1973; Christian COULON, *Le marabout et le prince*, Paris, Pedone, 1981 ; Jean-François MEDARD, *L'État sous-développé en Afrique noire: Clientélisme Politique ou Néo-Patrimonialisme*, Travaux et Documents, CEAN, 1982 ; Christopher, CLAPHAM, " Clientelism and the State", in: Private Patronage and Public Power, London, Ed. Christopher CLAPHAM, 1982

299 BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, 1998, p.2.

300 MEDARD, Jean-François, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de science politique*, 1976, n°1, p. 103-119.

301 EISENSTAADT et RONIGER, cités par BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, *op.cit.*, p. 8.

Certains auteurs ont mis en relief l'importance des relations clientélistes et du patronage politique dans les États africains[302]. Le patronage politique se greffe directement sur les structures politiques formelles qu'il s'agisse des partis ou de la bureaucratie. Alex WIENGROD soutient, quant à lui, que « *Le patronage se réfère à la façon dont les politiciens des partis distribuent les emplois publics et d'autres faveurs spéciales en échange d'un soutien électoral* »[303].

Ces conceptions du clientélisme, telles qu'elles sont décrites par ces auteurs, rendent compte parfaitement des rapports d'échanges qui ont cours dans l'appareil politico-administratif au Sénégal. Les rapports clientélistes dans l'appareil politique et administratif au Sénégal, ne datent pas de la période d'indépendance. MÉDARD montre que les rapports de clientèle qui s'articulent autour du patronage politique ont souvent existé entre la périphérie constituée par les vassaux et le centre représentant le siège du souverain[304]. Il souligne les travaux précurseurs des anthropologues qui, les premiers ont analysé les rapports de clientèle en Afrique dans un contexte traditionnel. C'est le cas des anciens royaumes qui étaient de véritables États clientélistes traditionnels, puisque le gros de la population, du roi jusqu'aux paysans, était encadré verticalement et structuré hiérarchiquement par des relations de clientèle[305].

Au Sénégal, Mamadou DIOUF a mis en exergue ces rapports de clientèle dans le royaume du *Kajoor* par la distribution des apanages qui se présentaient sous deux formes : la première, territoriale consistant en l'amputation des terres en friche pour le bénéfice de certains sujets ; la seconde consistant en la donation de communautés humaines, faisant du bénéficiaire de l'apanage le responsable de l'administration et de la collecte des redevances sur ces communautés[306]. Ainsi qu'il le souligne, l'administration royale quadrillait les communautés villageoises qui se recentraient autour du système

---

302Cf. ZOLBERG, Aristide, *One Party Government in the Ivory Coast*, Princeton, Princeton University Press, 1964; LEMARCHAND, René, "Political Clientelism and Ethnicity in tropical Africa: Competing Solidarities in nation Building, *American Political Science Review*, vol. LXVI, n°1, March 1972; "Political Exchange, Clientelism and Development in tropical Africa, in: *Cultures et Développement*, 1973; SANDBROCK, Richard, "Patrons, Clients and Factions: New dimensions of Conflict Analysis in Africa", *Canadian Journal of Political Science*, V, n°1, March 1972; CLAPHAM, Christopher, " Clientelism and the State", in: Private Patronage and Public Power, London, Ed. Christopher CLAPHAM, 1982.

303 WEINGROD, Alex cité par MEDARD, *op. cit.*, p.7. Voir à titre illustratif, Alex WEINGROD, « Patrons, Patronage and political Parties », in: *Comparative Studies in society and History*, vol. 10, n° 4, July, 1968.

304 WEINGROD, Alex cité par MEDARD, *op. cit.*, p. 8.

305 *Idem*, p.8.

306 DIOUF, Mamadou, *Le Kajoor au XIXème siècle: Pouvoir Ceddo et conquête coloniale*, Kartala, 1990, p.68.

administratif qui devenait la matrice centrale de l'ordonnancement des acteurs sociaux. D'après M. DIOUF, la logique d'association et de fragmentation du leadership communautaire a permis ainsi l'élargissement du champ d'action de l'État et des réseaux clientélistes[307]. Le dépérissement des formes traditionnelles d'organisation politique et sociale qui existaient naguère dans les royaumes du *Kajoor, du Walo ou du Djoloff*, n'a pas fait disparaître les bureaucraties administratives partisanes et les formes d'échanges dans le Sénégal indépendant. Ils n'ont également pas supprimé les formes d'aides ou de faveurs personnalisées contre un soutien politique manifeste et escompté[308]. À la veille de l'indépendance du Sénégal, les luttes partisanes entre le Bloc Démocratique Sénégalais (BDS) de L.S.SENGHOR et la Section française de l'internationale ouvrière (S.F.I.O) en vue des élections législatives de 1951 et après le renouvellement de l'assemblée nationale le 2 janvier 1956, ont servi de cadre pour la mise en œuvre de la stratégie politique du BDS. Ce parti a misé sur le soutien de quelques chefs religieux tels que Seydou Nourou TALL, influent parmi les Tidjanes Toucouleurs de la vallée du fleuve Sénégal, le Khalife Général des Mourides Falilou MBACKE et celui des Tidjanes Ababacar SY[309].

Ce clientélisme politico-administratif de l'époque coloniale a survécu partiellement dans le Sénégal indépendant[310]. Il a été confronté au développement d'un clientélisme religieux[311]. C'est le dynamisme commercial de la filière arachidière qui a fortifié le clientélisme religieux. En effet, l'essor de la culture d'arachides a constitué une base économique pour les paysans sénégalais. Les marabouts, étant de grands propriétaires terriens et pratiquant la culture d'arachides, deviennent des intermédiaires pour la commercialisation de l'arachide. Ils constituent des passages obligés pour le paysan qui veut écouler sur le marché le produit de sa récolte. Le développement de la culture d'arachides a façonné les relations de clientèle entre les marabouts qui contrôlent les paysans et les dirigeants politiques du Sénégal indépendant[312]. Ce rapport de clientèle souvent réactivé en période électorale et qui relève du patronage politique, a une

307 Mamadou DIOUF, « Le clientélisme, la « technocratie » et après ?, *op.cit*.
308 BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, 1998, p.2.
309 ZUCCARELLI, François, *Un Parti Politique Africain: L'Union Progressiste Sénégalaise*, Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1970, pp. 46-48.
310 MEDARD, Jean-Louis, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de science politique*, *op. cit*., p. 9.
311 Voir COULON, *Le marabout et le prince*, Paris, Pedone, 1981.
312 MEDARD, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *op.cit*., p. 9. Voir également Momar Coumba DIOP, *la construction du Sénégal*, Karthala, 2002.

conséquence sur le plan administratif : le soutien du marabout est généralement rétribué, par des faveurs, des décisions ou par la nomination de quelques disciples affiliés à la confrérie religieuse, à certains postes de la haute administration ou dans les représentations diplomatiques des pays arabes. Ce clientélisme religieux a bel et bien existé entre le Président SENGHOR et le khalife Général des mourides Serigne F. MBACKE dans les années 1960, entre le Président DIOUF et le Khalif Général des mourides Serigne Abdoul Lakhta MBACKE dans les années 1980 et le Khalife Général des Tidjanes Serigne Mansour SY à la fin des années 1990 et entre le Président WADE et le khalife Général des Mourides Serigne Saliou MBACKE notamment lors des élections présidentielles de 2000 et 2007. D. O'BRIEN et M. DIOUF soulignent d'ailleurs comment le régime du Parti socialiste sénégalais a été confronté à une érosion de son système de domination rurale en raison d'une modification des relations entre l'appareil central de la confrérie mouride et l'État[313]. Ces auteurs pensent que cette domination rurale fondée sur des relations clientélistes garanties par le soutien du marabout s'est effritée à cause du recentrage du discours officiel de l'État et de la disparition du Khalif Abdoul Lakhta MBACKE qui avait joué un rôle de premier plan dans la consolidation du pouvoir d'Abdou DIOUF[314]. Selon O'BRIEN et M. DIOUF, « cette modification des rapports clientélistes est due à la mobilité de la diaspora mouride qui veut afficher une nouvelle identité et tend à entrer dans une dissidence qui reconfigure le *ndigël* politique (prescription de vote pour un candidat) afin de l'enfermer uniquement dans le champ religieux »[315]. Cette affirmation d'O'BRIEN et M. DIOUF peut être confirmée par la résistance manifestée par les *talibés* (disciples) de Serigne Kara MBACKE lors de sa tentative de lancer un *ndigël* en faveur du Président Abdou DIOUF en 2000, au cours d'un meeting où le Secrétaire Général du parti socialiste Ousmane Tanor DIENG était présent. Mais c'est un optimisme béat, de croire que ce *ndigël* qui sous-tend les rapports de clientèle entre marabouts et personnel politique, sera enfermé définitivement dans le champ religieux. Pour construire l'hégémonie du Président WADE, son « administration » a utilisé ce *ndigël* après l'alternance politique de 2000, en organisant un vaste mouvement de « transhumance politique » des anciens

313 O'BRIEN, Donald Cruise et DIOUF Mamadou, « la réussite politique du contrat social sénégalais », in: O'BRIEN, Donald Cruise; DIOP, Momar-Coumba et DIOUF Mamadou, in: *la construction de l'État du Sénégal*, Karthala, 2002, p. 11
314 O'BRIEN, D. C. et DIOUF, M., « la réussite politique du contrat social sénégalais », *op. cit*., p. 11.
315 O'BRIEN, D. C. et DIOUF, M., « la réussite politique du contrat social sénégalais », *op. cit*., p. 11.

clients du Parti socialiste vers le Parti démocratique sénégalais. Lors des élections présidentielles de 2007, le Président Abdoulaye Wade a réactivé les réseaux clientélistes et utilisé les services de Serigne Béthio THIOUNE pour tenter de s'imposer dans la Région de Thiès, contre Idrissa SECK, maire de la ville et dont le Parti REWMI constituait une importante frange du PDS. Cette stratégie s'est avérée inopérante. Malgré ce soutient de Serigne B. THIOUNE, le candidat Abdoulaye WADE sera largement battu dans la Région de Thiès. Pour O'BRIEN et M. DIOUF, l'inobservation du *ndigël* découle de « l'érosion de la puissance et du prestige des marabouts qui ont fortement ébranlé leur posture de patron, l'incontestabilité et le caractère de leurs instructions »[316]. L'inobservation du *ndigël* par les disciples explique peut-être l'attitude de prudence adoptée par les marabouts, après 2007, à ne plus donner systématiquement des consignes de vote. Pour certains marabouts, l'absence de *ndigël* de la communauté mouride pour le choix d'un Président de la République s'explique par l'évolution et le changement de mentalité dans la société sénégalaise mais aussi de l'existence d'une nouvelle démarche citoyenne que les guides religieux prennent désormais en compte pour ne pas gêner les citoyens sénégalais[317].

Nous pensons que le *ndigël* dépend, en partie, de la situation économique et sociale du moment, des rapports entre le pouvoir en place et les populations mais aussi et surtout de l'engagement politique des citoyens sénégalais.

Le clientélisme religieux n'est pas le seul à expliquer les relations de patronage dans l'administration sénégalaise ; une autre forme de clientélisme dite politique s'est structurée dans les relations de patronage.

L'établissement d'un régime présidentiel monopartisan au Sénégal, après les événements politiques de 1962[318], avait déjà créé une bureaucratie sous l'administration SENGHOR, devenue source et instrument d'un patronage politique. Ce patronage politique a permis, par exemple, au Président SENGHOR de neutraliser le Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance (MFDC) afin d'empêcher toute velléité sécessionniste, en nommant dans la haute administration sénégalaise certains de ses dirigeants comme Émile BADIANE et Assane SECK. Le premier a été nommé dès 1959,

316 O'BRIEN, D. C. et DIOUF, M., « la réussite politique du contrat social sénégalais », *op. cit*., p. 11.
317 Voir à ce titre l'interview accordée par Serigne Cheihk Abdou Ahad Gaïndé Fatma MBACKE dans le journal « Le Populaire », n° 4392 du Mercredi 16 juillet 2014.
318 Il s'agit, selon la version officielle du coup d'état manqué et orchestré par l'ancien Président du conseil Mamadou DIA.

Secrétaire d'État à la Présidence du Conseil chargé de l'Information, de la Radiodiffusion et de la Presse par décret n° 59-064 S.G. fixant la composition du Conseil des Ministres[319]. Le second a été nommé Ministre des affaires culturelles par décret n° 66-450 du 15 juin 1966, portant remaniement ministériel[320]. Selon Robert. FATTON, « *Au fur et à mesure de leur ralliement, ces personnalités seront intégrées dans les différents appareils de l'État et du parti au point d'être légitimées comme "barons" ou "patrons" politiques* »[321]. La participation de ces dirigeants dans le dispositif politico-administratif s'inscrit dans une logique de construction d'un État unitaire et unifié afin de consolider le centre du pouvoir. Jean François MÉDARD a souligné cet état de fait en affirmant que le clientélisme et plus précisément le patronage politique constitue « *le ressort de toute construction et consolidation d'un centre sinon d'un État… compte tenu des moyens limités de pénétration de la périphérie par le centre, le clientélisme ainsi généralisé constitue un instrument privilégié de liaison entre le centre et la périphérie* »[322].

L'étude du clientélisme politique permet ainsi d'apprécier les processus de pénétration de l'État dans les communautés sur lesquelles ce dernier tente de faire valoir son autorité, comme dans le cas du conflit casamançais. Ce clientélisme apparaît dans ce cas comme « un instrument pour décrire les relations qui s'établissent entre les populations et les détenteurs du pouvoir au sein des sociétés rurales traditionnelles, dans une période où l'accès au centre étatique devient une condition déterminante de l'exercice de ce pouvoir »[323]. La réciprocité de l'échange clientélaire ne se limite plus dans l'allocation de ressources par le « patron » à son « client » et l'obtention en retour de son soutien politique mais intègre une nouvelle dimension, celle de la possibilité pour le « client » d'entrer en relation avec les administrations et d'influencer leurs décisions[324]. Dans un contexte où l'autorité publique apparaît comme une force extérieure à la communauté, la médiation clientélaire permet l'« adaptation de la volonté de l'État à la structure sociale

319 Voir J.O.R.S. n° 3295 du 8 avril 1959 ; voir également *Répertoire Permanent du Gouvernement du Sénégal*, Dakar, octobre 1985, p. 24.
320 Voir J.O.R.S. n° 3827 du 15 juin 1966 ; *voir également Répertoire Permanent du Gouvernement du Sénégal*, Dakar, octobre 1985, p. 71.
321 FALLON, R., cité par Hassane DRAME, *op. cit.* A titre illustratif, Cf. FALLON, R., *The Making of a Liberal Democracy: Senegal's Passive Revolution*, Boulder: Lynne Rienner, 1975.
322 MEDARD, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *op.cit.*, p.13.
323 BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUF, 1998, p. 12.
324 BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, Frédéric, *op. cit.* p. 12.

du village »[325]. Selon J. Pitt-RIVERS, « elle opère la traduction de la rationalité étatique dans des termes appropriés à la culture communautaire, tout en permettant les arrangements nécessaires à l'application des directives bureaucratiques à l'espace local »[326]. Pour le même auteur, les relations de clientèle paraissent ainsi caractéristiques de communautés hostiles à l'ordre de l'État, « contre lequel elles cherchent à résister et contre lequel elles tentent de s'adapter en préservant l'authenticité d'une culture menacée par la diffusion de la rationalité étatique »[327]. Le clientélisme politique se présente ainsi comme un instrument paradoxal de la pénétration territoriale de l'État. D'un côté, il participe à l'intégration des communautés traditionnelles dans un ensemble étatique plus vaste ; mais, de l'autre, il fait obstacle à la réalisation des finalités assignées officiellement à cette intégration, qui se définit avant tout comme un vecteur de la modernisation politique[328].

La longévité d'une cooptation au sein de l'appareil politico-administratif et la bonne gestion d'un patronage politique suppose que le leader politique soit toujours à même de disposer de ressources financières et de veiller à leur redistribution à ses potentiels électeurs tout au long d'une chaîne de clientélisme entretenue par des patrons intermédiaires. Ce qui explique que, dans l'administration sénégalaise, beaucoup de fonctionnaires se sont rendus coupables de détournements de deniers publics et de pratiques systématiques de népotisme et de favoritisme. Ces détournements de deniers publics, dans un contexte économique et social difficile pour le pays, avaient atteint une telle proportion que l'enrichissement illicite sera érigé en infraction spécifique par la loi n° 81-53 du 10 juillet 1981 sous la présidence d'Abdou DIOUF. Cette loi est finalement tombée en désuétude du fait que le personnel dirigé par le Président DIOUF pouvait difficilement affronter ceux qui ont participé à l'effondrement de l'économie et qui avaient assuré son propre pouvoir et faisaient la solidité politique du régime[329]. Il était difficile pour A. DIOUF de combattre un système auquel il appartenait. Cette image de l'administration sénégalaise montre qu'elle porte, quelque part, la marque du système

325 J. Pitt-RIVERS cité par BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, p.12.
326 J. Pitt-RIVERS cité par BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, *op.cit.* p.12.
327J. Pitt-RIVERS cité par BRIQUET, Jean-Louis et SAWICK ont indiqué des études qui ont pu être faites par des chercheurs anglo-saxons sur le cas de l'Italie notamment chez E. C. Banfield, The Moral Basis of Backward Society, New York, The free press, 1958.
328 J. Pitt-RIVERS cité par BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, *op. cit*., p. 14.
329 Voir Momar Coumba DIOP, *Le Sénégal contemporain*, Ed. Karthala, 2002, p. 21.

Ceddo[330]. Cet ancrage des liens clientélaires dans une administration publique qui restreint la marge de manœuvre du dirigeant et l'empêche de prendre des mesures qui s'imposent, fait que le clientélisme politique contribue à l'inefficacité de l'État sous-développé notamment au mauvais fonctionnement de l'administration[331]. MÉDARD pense dans ce sens, que « *la logique particulariste du clientélisme est en opposition flagrante avec… une administration qui viserait à une saine gestion et au développement parce que l'allocation des ressources ne s'y fait pas en fonction d'objectifs programmatiques mais en fonction de considérations de clientèle et de patronage* »[332].

Cependant, ce que Clifford GREETZ appelle les « liens primordiaux »[333] qui découlent des « données » de l'existence sociale comme les convenances de sang, de parole ou de coutumes n'interviennent pas, ou du moins interviennent accidentellement dans les relations clientélaires qui ont cours dans l'administration Sénégalaise. La langue Wolof étant une langue de communication entre tous les Sénégalais, est un élément fédérateur qui fait que le « tribalisme » et même l'« ethnicité » n'ont jamais constitué les bases des relations cliéntélaires dans l'administration publique[334].

L'encrage des réseaux clientélistes n'est pas le seul élément qui caractérise l'administration sénégalaise, il y a aussi la faiblesse institutionnelle tout aussi complexe, qui sape les fondements d'un État qui se veut émergent sur les plans économique, social et culturel.

---

330 Nous empruntons cette expression au professeur Ibrahima THIOUB. Le *Ceddo* était un guerrier dans le royaume du Kayor ou du Djoloff qui se croyait tout permis et qui vivait de razzias.
331 MEDARD, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *op. cit* , p.14.
332 MEDARD, *op. cit*., p. 14.
333 Cliffort GREETZ cite par MEDARD, op. cit., p. 17. Voir Clifford GREETZ, "Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States", in: Eric NORDLINGER (ed.), *Politics and Society*, reproduit par Cliffort GREETZ (ed.), Old Societies and New States, The Free Press, 1963.
334 MEDARD a pris le soin de souligner que la réalité des conflits inter-ethniques n'est pas efficiente au même degré dans tous les pays africains et que le Sénégal, où l'ethnie wolof est majoritaire, paraît largement à l'abri de ces conflits. Voir MEDARD, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique » *op. cit*., p.20.

Section 2: Les contraintes économiques financières et sociales

Dans le processus de sa formation et de son développement, l'administration publique sénégalaise a été, sans nul doute, dépendante des bailleurs de fonds pour financer son économie. Dans un article, devenu classique, Jean- François MÉDARD liait cet état de dépendance des pays africains à leur situation de sous-développement parce qu'il pense que le sous-développement et la dépendance sont consubstantiels[335]. L'administration sénégalaise s'est heurtée aux politiques d'ajustement structurel imposées par ses partenaires techniques et financiers ainsi que sa dépendance, pendant longtemps, à l'aide publique pour augmenter les recettes budgétaires (§1). Les contraintes peuvent aussi se résumer à une faiblesse des institutions (§2) due, en partie, à une faiblesse financière, à une crise de valeur et d'interaction avec la société. Cet état de fait sape les fondements de l'éthique administrative et rend l'appareil administratif inefficient quel que soit, par ailleurs, le degré de réforme.

§1 : Une administration tributaire de l'extérieur par rapport au financement de l'économie nationale

L'économie sénégalaise, comme celle de bon nombre de pays africains, pourrait se caractériser, après les indépendances par un déséquilibre dû, en partie, à une insuffisance de mobilisation de recettes budgétaires dont le très faible taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu et des autres impôts indirects. L'État du Sénégal, avec des ressources naturelles relativement limitées, a eu des difficultés pour couvrir l'ensemble de ses besoins de financement; ce qui explique dans une certaine mesure, sa forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour le financement de son économie[336]. Cette dépendance ne signifie pas que l'État du Sénégal n'a pas un système de gestion autonome. Cela veut dire que cette dépendance peut influer sur le fonctionnement de l'administration dans la mesure où elle peut restreindre la marge de manœuvre des

335 Cf. Jean-François MEDARD, *L'État sous-développé en Afrique noire: clientélisme politique ou néo-patrimonialisme*, document du CEAN, IEP, Bordeaux, 1982, p. 3.
336 Voir, *Situation économique du Sénégal, 1959-1979*, numéro spécial, Direction de la Statistique du Sénégal, p. 339.

gouvernants quant à la prise de certaines décisions sur le plan économique[337]. Cela est particulièrement vrai, lorsque les bailleurs lui imposent des conditionnalités financières ou politiques[338].

Cette dépendance de l'État du Sénégal vis-à-vis de l'extérieur sur le plan économique peut se mesurer en prenant les deux exemples des politiques d'ajustement structurel (A) et de l'aide publique au développement (B).

A/ Les contraintes des politiques d'ajustement structurel

Un rappel succinct de l'évolution de l'environnement économique du Sénégal après les indépendances peut permettre de mieux comprendre le glissement vers les politiques d'ajustement structurel. Le fait que le budget de l'État du Sénégal ait été tributaire de l'extérieur dans les années 1980, relève d'un paradoxe. La situation économique dans laquelle se trouvait le pays au moment de l'indépendance, ne laissait pas présager en aucun moment des difficultés économiques.

En 1960, le Sénégal était l'un des pays les plus développés du continent africain : son revenu par tête d'habitant estimée à 218 dollars avec 3 millions d'habitants, le plaçait en troisième position en Afrique au Sud du Sahara, derrière le Gabon (294 dollars avec 400 mille habitants) et le Ghana actuel (ex Gold Coast, 222 dollars avec 6 millions d'habitants). La part de l'industrie manufacturière dans le produit intérieur brut (PIB) était de 9, 5 % derrière deux pays : la Rhodésie du Sud (Zimbabwe avec 16 %) et le Congo belge (République du Congo démocratique ex-Zaïre, avec 14 %)[339].

En 1985, après un quart de siècle d'indépendance du pays, le revenu par tête d'habitant en termes réels est sensiblement égal au niveau de 1960[340]. Certes, l'influence défavorable des facteurs externes comme la sécheresse, la crise des années 1970 causée par la flambée des prix du pétrole, puis la détérioration des termes de l'échange,

---

337 Cf. à ce titre Guy ROCHETEAU, *Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique: le cas du Sénégal*, Ed. Karthala, 1982. Voir à ce propos, la contribution de Nicaise MEDE, Réflexion sur le Cadre harmonisé des finances publique dans l'espace UEMOA, AFRILEX, *Revue d'étude et de Recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afriques, publié e en juin 2012*.

338 L'agence française de développement, la Commission de l'Union européenne ou l'agence canadienne de développement imposent à l'administration sénégalaise certaines conditions comme l'interdiction de franchir le seuil d'un déficit budgétaire avant de procéder à des décaissements. Ce déficit budgétaire par rapport au PIB, a été fixé à 4% pour l'année budgétaire 2009. Cf. *Loi de finance rectificative de 2009*.

339 Cf. DIOUF, Makhtar, *L'endettement puis l'ajustement, l'Afrique des institutions de Bretton*- Woods, Forum du Tiers monde, l'Harmattan, 2002, p. 135.

340 DIOUF, Makhtar, *L'endettement puis l'ajustement, l'Afrique des institutions de Bretton*- Woods, *op.cit.*, p. 135.

pouvaient expliquer en partie cette situation. À cela s'ajoutent, selon Makhtar DIOUF, « les comportements irrationnels de l'État et des ménages à revenus élevés, qui s'expliquent par un excès de la consommation publique et privée au détriment de l'Épargne et de l'investissement : de 1959 à 1970, période de conjoncture relativement satisfaisante, le taux de croissance de la production intérieure brute est de 2,9 %, celui de la consommation globale de 2 % »[341]. La part de la consommation publique dans le PIB a été très importante[342]: de 87 % jusqu'en 1977, elle est passée à 99 % en 1979. En 1980 et en 1981, la consommation dépasse le PIB en valeur absolue pour la première fois[343]. Ces faits ont entraîné une grave crise au niveau de la dette et de la balance commerciale. La détérioration s'explique également par une incapacité de l'État à gérer le budget public tandis que le recouvrement des recettes était toujours aussi défaillant et empêchait toute expansion financièrement tenable des dépenses publiques ; l'administration se renforçait au point de consommer la totalité de ces recettes uniquement par son fonctionnement.

En février 1980, pour rendre compte de cette situation économique, le ministre des finances en fonction porta un jugement sur la gestion de son prédécesseur : « *De 1973 à 1977, l'évolution des finances publiques a été marquée par de très graves erreurs de gestion au niveau de l'État et des services parapublics* »[344]. Les finances publiques du Sénégal se trouvaient, à cette époque, dans une phase catastrophique. Devant ce « désarroi économique », cette situation de quasi-faillite, l'État était obligé de faire appel au FMI et à la Banque Mondiale.

L'État du Sénégal, face à l'impossibilité d'assurer le service de la dette, se trouvait contraint de négocier des accords de rééchelonnement avec ses créanciers afin d'éviter la cessation de paiement. Il a ainsi négocié sept (7) rééchelonnements entre 1980 et 1988[345]. C'est dans ce contexte d'endettement croissant, de détérioration continue des termes de l'échange et de déficit budgétaire récurrent qu'un ajustement a été identifié

341 DIOUF, Makhtar, *Ibidem*, p. 136.
342 DIOUF, Makhtar parle de comportements économiques irrationnels de l'État et des ménages à revenus élevés; voir M. DIOUF, *op.cit*. p. 136.
343 Il faut cependant nuancer ces données en disant que la consommation était presque égale au PIB car dans les comptes nationaux du Sénégal, on peut relever que la consommation finale de l'année 1980 s'élevait à 724, 4 milliards alors que le PIB affichait un chiffre de 740, 2 milliards, soit 98% du PIB. En 1981, la consommation finale était de 819, 2 milliards contre un PIB de 863, soit 95% du PIB. Voir les données des comptes nationaux du Sénégal de 1980 à 2008, Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD).
344 DIOUF, Makhtar *L'endettement puis l'ajustement, l'Afrique des institutions de Bretton*- Woods, *op. cit*., p. 136.
345 Cf. Makhtar DIOUF, *op.cit.*, p. 38.

comme nécessaire pour la plupart des pays débiteurs (en particulier ceux à faible revenu non exportateurs de pétrole) dont le Sénégal. À partir de ce moment, la Banque envisage de soutenir le développement par des prêts à l'ajustement au lieu de s'en tenir strictement au financement traditionnel des projets.

Au Sénégal, les premières mesures de redressement ont été adoptées avec les institutions de Bretton Woods en 1979. C'est d'abord un plan de redressement à court terme d'un an, suivi d'un Plan de Redressement Économique et Financier (PREF) de 1980 à 1985 et d'un Plan d'Ajustement à Moyen et Long Terme (PALMT) de 1986 à 1992[346].

Le premier plan de stabilisation comprenait pour l'essentiel des mesures budgétaires et la limitation des emprunts extérieurs de l'État.

Le second plan de redressement économique et financier va coïncider avec le 6e plan de développement économique et social qui a été conçu dans le cadre des programmes d'ajustement. Le Sénégal est ainsi le premier pays africain à bénéficier d'un prêt d'ajustement structurel de la BIRD en 1980[347].

Le troisième plan qui concerne le plan d'Ajustement Économique et Financier à Moyen et Long Terme (PALMT) coïncide avec le 7e et le 8e plan de développement économique et social. Les objectifs de ce plan étaient aussi bien conjoncturels que structurels. Le Gouvernement du Sénégal adopte des mesures importantes pour réaliser les objectifs du PALMT. Il s'agit : de la NPA (Nouvelle Politique Agricole), la NPI (Nouvelle Politique Industrielle), la restructuration du secteur parapublic et le redressement des finances des finances publiques[348].

Au niveau conjoncturel, il s'agissait de redresser les finances publiques, au cours des trois premières années, pour la période allant de 1985 à 1988. Selon Makhtar DIOUF, l'État du Sénégal avait prévu un certain nombre de mesures : « réduire le rythme de croissance de la consommation publique de 2,5 % par an à 1 %, la part des salaires dans les dépenses devant être ramenées de 52 % à 49 % ; réduire le rythme de consommation des ménages qui était de 4,3 % entre 1979 et 1983 à 2,5 % ; porter le déficit extérieur à 1,4 % du PIB en 1992, contre 18 % en 1981, et 10,2 % en 1983 ; porter la part de

346 Voir à ce titre M. DIOUF, *op. cit*. p. 137; DURUFLE, Gilles, *L'ajustement structurel en Afrique: Sénégal, Côte d'Ivoire, Madagascar*, Paris, édition Karthala, 1988, p. 37.
347 DURUFLE, Gilles, *op.cit*, p. 5.
348 DIOUF, Makhtar, *L'endettement puis l'ajustement, l'Afrique des institutions de Bretton*- Woods *op. cit*., p. 140 DIOUF, Makhtar, *L'endettement puis l'ajustement, l'Afrique des institutions de Bretton*- Woods *op. cit*., p. 140 DIOUF, Makhtar, *L'endettement puis l'ajustement, l'Afrique des institutions de Bretton*- Woods *op. cit*., p. 140.

l'épargne dans le PIB qui était de 4,7 % en 1981 à 10,4 % en 1989 et à 13,7 % en 1992 ; porter le taux d'autofinancement intérieur qui était de -9,3 % en 1981 à 67, 4 % en 1989 et à 89,7 % en 1992 »[349]. En définitive, à la fin du PALMT, l'État du Sénégal ne devrait pas contracter des emprunts extérieurs au titre de l'aide budgétaire[350].

Au plan structurel, il fallait consolider les bases de la croissance économique dans l'agriculture, l'industrie et le commerce ; promouvoir l'emploi ; restructurer entre autres, le secteur parapublic ; améliorer la programmation des investissements publics par la réorganisation du système de planification qui devait porter les priorités sur les projets rentables ; préserver les bases de la croissance à long terme par le développement du potentiel humain ; réduire le taux de croissance démographique de 3 % à 2,8 %[351]. L'État du Sénégal a également procédé à l'assainissement de la gestion et à la privatisation d'un certain nombre d'entreprises du secteur public[352]. Il avait décidé la vente totale de ses parts dans 13 sociétés.

L'État du Sénégal, par rapport à ces projections, a impulsé en 1984 une Nouvelle Politique Agricole (NPA) et une Nouvelle Politique Industrielle (NPI).

La NPA avait pour objectif, selon les mots de Gilles DURUFLE, « de desserrer les grandes contraintes auxquelles, était confrontée l'agriculture sénégalaise, à savoir, la stagnation de la production, la baisse du revenu monétaire agricole des paysans, les menaces sur la fertilité des terroirs et les déficits galopants des filières (notamment la filière arachidière) »[353]. La NPA devait également favoriser l'émergence des organisations de producteurs appelés « sections villageoises » ; de désengager l'État des diverses filières agricoles par la libéralisation et la réduction des coûts ; la mise en place d'une politique des prix incitatifs pour les producteurs ; le développement de l'aménagement de la vallée du fleuve et les cultures irriguées etc.[354]. La plupart de ces mesures ont été exécutées ; c'est ainsi que la SONAR (Société Nationale d'Assistance au monde Rural) qui avait remplacé l'ONCAD (Office National de Coopération et d'Assistance au Développement) lors de la mise en œuvre du Plan de Redressement Économique et Financier de 1980-1985, a été dissoute en 1985 pour cause de déficit.

349 DIOUF, Makhtar, *op.cit*., p. 140.
350 Makhtar DIOUF, *op. cit*., p. 140.
351 *Idem*, p. 140.
352 *Idem*, 127.
353 353 DURUFLE, Gilles, *op. cit*., p. 111.
354 DURUFLE, Gilles, *op.cit*., p. 113; voir également Makhtar DIOUF, *op. cit*., p. 141.

Cette dissolution sera suivie par celle de la STN (Société des Terres neuves) en 1987[355]. La SODEVA (Société de Développement et de Vulgarisation agricol**e**) a subi une déflation de personnel de 75 % à cause d'une pléthore de personnel souvent recrutés sous des pressions politiques[356].

La NPI visait à redynamiser le secteur industriel (qui n'arrivait plus à créer de nouveaux emplois) par l'adoption de mesures fiscales et douanières et par le réaménagement du code du travail[357]. Les mesures fiscales et douanières visaient à supprimer les nombreuses restrictions dans le domaine industriel notamment sur les métaux, matériaux de construction et des produits de l'agro-industrie[358].

Dans le cadre de la NPI, l'État du Sénégal a mis en place une subvention à l'exportation pour l'ajuster au niveau du taux de change réel[359].

Le PALMT comporte aussi une importante mesure de redressement des finances publiques, imposée par les bailleurs de fonds : le gel des dépenses salariales. La part de celles-ci dans le budget de fonctionnement devait être ramenée de 52 % à 49 %. Les recrutements dans la fonction publique étaient ainsi bloqués et les départs à la retraite n'avaient plus fait l'objet de remplacement[360]. D'après M. DIOUF, le PALMT a permis à l'État du Sénégal de prendre la décision de procéder « à la vente totale de ses parts dans 13 sociétés semi-publiques opérant pour l'essentiel dans l'immobilier et le tourisme ; décision de vente partielle des parts de l'État dans 14 sociétés semi-publiques et réduction progressive des subventions aux entreprises publiques jusqu'à 50 % en 1992 »[361].

Les résultats économiques et financiers des plans d'ajustement structurel montrent que durant la période du Plan de Redressement Économique et Financier, le PIB n'a augmenté de 2,9 % en moyenne par an ; la part de l'épargne dans le PIB est de 2,7 % contre une moyenne de 7 %, pour l'ensemble de la période 1949-1956[362]. Le déficit budgétaire était de -74,5 milliards de francs CFA en 1980-1981 à -28, 1 milliards de francs CFA en 1985-1986, soit une baisse de 62 % ; cette réduction n'a été possible qu'avec le relèvement d'une pression fiscale qui est passée de 22,45 % en 1980 à 29,6 %

355 Makhtar DIOUF, *op. cit*., p. 141.
356 Makhtar DIOUF, *op. cit*.,, pp. 141-143.
357 Makhtar DIOUF, *op. cit*.,, pp. 141-143, op.cit., p. 142.
358 *Idem*, p. 142.
359 DURUFLE, Gilles, *op. cit*., p. 127.
360 Makhtar DIOUF, *op. cit*., p.144.
361 *Idem*, p. 145.
362 *Idem*, p. 144.

en 1985[363]. On constate, également, que le déficit du compte-courant de la balance des paiements est passé de -111 milliards de francs CFA à – 47,2 milliards de francs CFA, soit une diminution considérable de la part du déficit extérieur dans le PIB, qui est passée de 19,8 % en 1981 à 6,8 % en 1986[364]. Malgré ces efforts, en 1992, après douze ans de programmes d'ajustement structurel, le Sénégal continuait de requérir des financements extérieurs que ses partenaires jugeaient excessifs ; l'État était toujours à la limite de la crise de trésorerie[365].

L'ajustement s'est poursuivi dans les années 1990 avec de nouvelles mesures telles que le Plan d'urgence de 1993. La dévaluation qui manquait dans le dispositif de l'ajustement dans la zone franc, finit par être imposée par la France garante du franc CFA et par le FMI en 1994. En dehors de ces considérations économiques nécessaires pour un équilibre macro-économique, l'aide publique au développement (APD) pourrait, en outre, rendre compte de la dépendance de l'administration sénégalaise vis-à-vis de l'extérieur concernant le financement de son économie[366].

B/ La part de l'aide publique au développement dans les recettes budgétaires

L'accès aux capitaux est considéré comme primordial dans la bataille de l'investissement et de la croissance. Les investisseurs privés ne sont pas disposés à placer leurs capitaux dans les pays pauvres en crise. D'où, la nécessité pour un pays comme le Sénégal, de réunir des capitaux internationaux publics c'est-à-dire une aide extérieure pour financer une partie de son économie. Comme Elliot BERG écrivait : « *Les autorités sénégalaises ont pris l'habitude de résoudre des problèmes d'insuffisance de ressources en faisant plus appel à l'argent des bailleurs qu'en prenant de difficiles mesures comportant des sacrifices* »[367]. Cela signifie que pour le Sénégal, l'APD n'est pas une source supplémentaire de financement lui permettant de financer plus d'investissements mais une nécessité de fonctionnement indispensable pour

363 Makhtar DIOUF, *op.cit*., P. 146.
364 *Idem*, p. 145.
365 Cf. DURUFLE, *op. cit.* p. 71.
366 Compte tenu de l'état défectueux dans lequel se trouvaient les services statistiques avant 1990 au Sénégal, nous n'avons pas été en mesure d'obtenir des données fiables avant cette date. C'est pourquoi, pour beaucoup de documents statistiques, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) prend comme année de base, soit les années 1979 soit les années 1990 lorsque les données sont disponibles et 1996 comme année de référence.
367 Elliot BERG, cité par Momar-Coumba DIOP (dir.), in: *Sénégal, Trajectoire d'un État*, Karthala-CODESRIA, 1992, p. 20.

combler ses propres déficits. Par rapport à cette affirmation, on peut apprécier le poids de l'aide publique dans le financement de l'économie sénégalaise. L'analyse du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE)[368] du Sénégal, montre en 1990, que l'APD s'élevait à 677, 98 millions de dollars sur un PIB total de 6 069,2 millions de dollars, soit 11,2 %. Elle connaît une régression pour se situer autour de 7 % jusqu'en 1998[369]; puis, elle passe respectivement à 14,8 % et à 13,4 % en 1999 et en 2000[370] mais connaît une baisse à partir de 2002 pour se fixer autour de 6 % du PIB. L'incidence de l'APD sur le PIB connaît une régression qui est principalement due à la baisse de l'aide consentie par les bailleurs de fonds à l'État et à l'augmentation progressive du PIB qui connaît une croissance constance. Quelques chiffres du PIB permettent de s'en convaincre : 3 167,2 millions en 1999 ; 3 331,8 en 2000 ; 3 575,5 en 2001, 3 717,6 en 2002 ; 3 986,4 millions en 2003[371]. En 2006, selon les résultats de l'enquête effectuée par la Banque Mondiale[372], les ressources extérieures allouées au Sénégal en 2005 dans le cadre de l'APD s'élèvent à 869,3 millions de dollars dont 84 % de dons, soit 10,2 % du PIB. Les dons quant à eux, ont connu une progression moyenne de 6,9 % sur la période allant de 1996-2009[373].

En tout état de cause, l'APD intervient sur le financement de l'économie sénégalaise à plus de 9 % du PIB sur la période allant de 1990 à 2003[374]. Par ailleurs, les dépenses en capital financées sur ressources extérieures ont représenté en moyenne plus de 64 % des dépenses d'investissement sur la période allant de 1996 à 1999. Par contre, entre les années 2000 et 2009, cette part moyenne a baissé au profit des dépenses en capital financées sur ressources propres en se situant autour de 40,2 %[375].

L'analyse des données du Programme Triennal d'Investissement Public (PTIP) qui sont prévisionnelles, montre que le montant total du financement projeté des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour la période 2009-2011 est de 2 108,88 milliards de

368 Le TOFE est disponible sur le site http://www.dpee.sn
369 Cette régression s'explique par le fait qu'il y avait une diminution de l'APD à cette période et une croissance du PIB.
370 *Données statistiques* de la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), *Rubriques Finances publiques, document du TOFE et détails des recettes budgétaires 1996-2009*.
371 Cf. TOFE et détails des recettes budgétaires de 1996-2009.
372 Cf. *Revue des dépenses publiques du Sénégal*, Banque Mondiale 30/062006.
373 Cf. Données statistiques de la Direction de la Prévision et des études économiques (DPEE), *Rubriques Finances publiques, document du TOFE et détails des recettes budgétaires 1996-2009*.
374 Cf. *Rapport annuel de la Direction de la Coopération Economique et Financière* (DCEF) du Sénégal. La période de notre analyse s'étale de 1990 à 2003 parce que la dernière donnée disponible à la DCEF sur l'APD date de 2003.
375 Cf. Données statistiques de la DPEE, http://www.dpee.sn

francs CFA restant ainsi à peu près au niveau de la période passée. Un double problème se pose à ce niveau : d'une part, l'État sénégalais est dépendant pour son fonctionnement de l'APD mais d'autre part, son administration rencontre un problème constant d'absorption des ressources extérieures qui lui interdit de profiter au mieux de ces aides. Cela n'empêche, les aides apportées par les bailleurs de fonds à l'État du Sénégal, a été très important. Le Sénégal a été privilégié par rapport à des pays comparables en situation économique difficile. Sur l'ensemble de la période de 1981 à 1990, les transferts nets totaux par tête au Sénégal s'élevaient à 21 000 francs CFA par an, soit 2 fois plus que ceux dont ont bénéficié les ivoiriens et plus de 3 fois plus que ceux dont les ghanéens ont bénéficié. Les écarts sont de même ordre pour les dons par tête : 2 à 1 entre le Sénégal et la Côte d'Ivoire, 3 à 1 entre le Sénégal et le Ghana[376]. Ce traitement de faveur se justifierait par la détérioration des conditions économiques et climatiques auxquelles le Sénégal a dû faire face de façon plus précoce que d'autres pays dans la région. Le marasme économique pouvait justifier cet effort d'aide des bailleurs apportés au Sénégal mais la raison peut être recherchée ailleurs ; ce sont les liens privilégiés que le Sénégal a dû entretenir avec l'ancienne métropole, le succès de la diplomatie sénégalaise qui a su « vendre » l'image du pays comme étant la vitrine de la démocratie en Afrique subsaharienne[377], la pugnacité et les compétences des cadres de l'administration sénégalaise au cours des négociations avec les bailleurs de fonds. Toutefois les aides alloués aux pays pauvres comme le Sénégal ont parfois produit des effets pervers. Selon Gilles DURUFLE, le Sénégal a été particulièrement touché par les effets pervers de l'aide pour en avoir bénéficié plus longtemps et par des flux plus importants[378]. Il semble que les bailleurs n'avaient pas considéré la situation dans laquelle se trouvent les administrations africaines. En effet, le nombre et la complexité des projets d'aide ont parfois dépassé les moyens des organismes publics, menant à leur effondrement lorsque l'aide prend fin. Les projets intégrés de développement rural des années 1970 et du début des années 1980 exigeaient la gestion et la coordination de multiples activités pour tout un éventail de ministères publics ; défi qui aurait été excessif même pour des gouvernements les plus efficients des pays développés[379].

376 BANQUE MONDIALE, *Côte d'Ivoire, revue de l'aide de la Banque mondiale au pays,* Washington, D.C. , 1999, p. ix.
377 DURUFLE, Gilles, *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ?,* Ed. Karthala, p. 10.
378 DURUFLE, Gilles, *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ?, op.cit.*, pp. 97-99.
379 BANQUE MONDIALE, *Côte d'Ivoire, revue de l'aide de la Banque mondiale au pays*, *op. cit.*, p. 292.

Il est nécessaire de souligner que la dépendance dont il est question, est plus ou moins importante selon la période d'après les indépendances ou la période qui concerne l'ajustement structurel, allant de 1979 à 1990. La dépendance de l'État du Sénégal vis-à-vis de l'extérieur en ce qui concerne le financement de l'économie nationale pouvait aussi se mesurer avant les politiques d'ajustement structurel et les importants flux d'aides par rapport au commerce extérieur c'est-à-dire en considérant le montant des exportations et celui du produit national brut. Il est généralement admis que plus ce rapport est négatif, plus l'activité nationale est tributaire de l'intensité de ses relations avec l'extérieur[380]. Les relations économiques particulières entre le Sénégal et la France, par exemple, pouvaient illustrer cette relation de dépendance[381]. Les échanges polarisés sur la France ne permettaient pas à l'État du Sénégal de tirer avantage d'autres possibilités sur le plan international[382]. C'est pourquoi, la Direction de la Statistique recommanda, très tôt, aux pouvoirs publics de procéder à une profonde restructuration en matière de réglementation du commerce et son orientation vers d'autres horizons tels que les groupements régionaux et sous-régionaux d'Afrique et du Tiers-monde, pour rendre plus favorables les termes de l'Échange du pays[383].

§2 : La faiblesse des institutions

La faiblesse des institutions informe sur l'état de la faiblesse financière (A) mais également sur la crise de valeurs dans l'administration et sur la crise d'interaction entre l'administration et la société (B).

A/ La faiblesse financière

La faiblesse financière de l'État du Sénégal après l'indépendance peut s'apprécier à travers l'évolution des recettes dans le budget de l'État et notamment à travers la part de recettes fiscales qui constituent depuis l'indépendance plus de 80 % des recettes budgétaires. Déjà, dans la période allant de 1960 à 1979, les recettes ordinaires comprenaient 95 % des recettes fiscales[384]. Cette part importante des recettes fiscales

380 Voir, *Situation économique du Sénégal, 1959-1979, op.cit.*, p.340.
381 Les échanges entre le Sénégal et la France par exemple, représentaient entre 1968 et 1978, 47, 8% du commerce extérieur sénégalais. Cf. *Situation économique du Sénégal, 1959-1979, op.cit.*, p. 340.
382 Cf. *Situation économique du Sénégal, 1959-1979, op.cit.*, p. 340.
383 Cf. *Situation économique du Sénégal, 1959-1979, op.cit.*, p. 340.
384 Cf. *Situation économique du Sénégal de 1959-1979*, numéro spécial, Direction de la Statistique, Ministère de l'Economie et des finances, s. d.

dans le budget de l'État montre qu'après l'indépendance, l'État du Sénégal s'est fortement impliqué dans l'activité économique en élargissant son domaine d'intervention par la création de plusieurs entreprises nationales. En plus des impôts directs et indirects, l'État engrangeait des recettes fiscales par le biais de l'impôt sur les sociétés. Cette part considérable des recettes fiscales ne signifie nullement que l'état des finances publiques était satisfaisant. Elle montre plutôt un interventionnisme fiscal de l'État dans l'activité économique. Il s'agit à travers cet interventionnisme fiscal de voir l'impact de la fiscalité sur le développement économique et social d'un pays nouvellement indépendant qui ne disposait pas de grandes ressources financières[385].

La mise en place d'une nouvelle administration posait, d'abord, l'impérieuse nécessité de trouver les moyens nécessaires à son fonctionnement. En outre, avec 80% de sa population évoluant en milieu rural et principalement investie dans la monoculture arachidière, l'État du Sénégal était contraint de moderniser son agriculture. Compte tenu de la faiblesse du secteur privé, la modernisation de l'agriculture devait passer, d'abord, par la nationalisation de la filière arachidière ; puis, par la création de sociétés nationales d'encadrement, la mise en place de services d'animation rurale et de centres d'expansion rurale. Mais l'expression de cette volonté politique devait être soutenue par d'importants moyens financiers. Il se trouvait que l'apport financier des principaux produits d'exportation évoluait en dents de scie et que la tendance était plus à la détérioration qu'à l'amélioration des termes de l'échange[386]. Jusqu'en 1971, la masse monétaire était stagnante ; son volume variant entre 36 milliards et 40 milliards de francs CFA[387].

Ces considérations permettent d'évaluer, dans la mesure des modestes moyens de l'État du Sénégal, les résultats de l'utilisation de la fiscalité comme instrument de la politique économique. Elles expliquent pourquoi, la politique du Sénégal de 1960 à 1980, était essentiellement centrée sur la recherche de sources de financements publics et justifient la plupart des textes adoptés. C'est ainsi qu'a été promulguée la loi n° 61-27 du 10 mars 1961 instituant la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) destinée à frapper les importations,

---

385 Cf. Issakha DIOP, *L'impact de la fiscalité sur le développement économique et social du Sénégal depuis l'indépendance*, mémoire de fin d'étude, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), 1991-1992.
386 Cf. *Situation économique du Sénégal de 1959-1979, op.cit*.
387 Cf. *Situation économique du Sénégal de 1959-1979, op.cit*.
Idem.

les ventes au Sénégal de marchandises et les prestations de services. Le taux de cette TCA sera modifié trois fois de 1961 à 1965.

L'État du Sénégal a également adopté la loi de 1962 instituant le retenu à la source dans le souci de sauvegarder les intérêts du trésor public. Les impôts assis sur les traitements et salaires seront désormais retenus directement à la source.

Pour qu'il y ait plus de lisibilité dans les textes fiscaux, l'État du Sénégal adopte la loi n° 76-93 du 21 août 1976 portant code général des impôts. Ainsi, l'ensemble des textes sur la fiscalité, sont rassemblés dans un code unique régissant les impôts directs, les impôts indirects et les droits d'enregistrement.

Malgré ces dispositions législatives, le Sénégal n'avait pas enregistré de progrès significatifs au cours des deux premières décennies de son indépendance.

L'introduction de nouvelles mesures fiscales entre autres, l'application progressive du système de retenue à la source et des méthodes de gestion automatisées avaient, certes, contribué à l'amélioration du rendement des impôts directs. Cependant, la faiblesse du revenu moyen des contribuables et la capacité restreinte de l'administration fiscale demeuraient les principaux obstacles à un meilleur rendement[388].

Le 3^{e} plan quadriennal de développement économique et social (1969-1973) qui prévoyait, au moins, un taux de croissance annuel des recettes budgétaires de 6 % pour couvrir les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement, n'a pas atteint les résultats escomptés : les recettes n'avaient cru qu'au rythme de 3 % par an[389].

Plusieurs raisons pouvaient expliquer ces contre-performances ; notamment celles liées aux faiblesses institutionnelles c'est-à-dire organisationnelles et fonctionnelles des régies financières (Impôts, Trésor, Douane). Le défaut de prévisibilité des ressources internes et externes faisait qu'on ne pouvait pas disposer de statistiques fiables concernant les ressources financières. Ce qui fait qu'il y avait toujours un décalage entre les ressources prévues et les ressources reçues. Par ailleurs, il existait un manque de civisme fiscal dû à la volonté délibérée du contribuable de ne pas payer les impôts alors même qu'il y a une étroitesse de l'assiette fiscale. Le manque de moyens logistiques et le faible niveau de formation de certains agents posaient, également, d'énormes problèmes aux services fiscaux pour lutter contre la fraude fiscale. Pendant longtemps, les services régionaux de contribution directe, ne disposaient pas de cadres suffisants

388 Cf. *Situation économique du Sénégal de 1959-1979, op.cit*.
389 Cf. *Etude sur la fiscalité, Conseil économique et social*, 1972.

pour effectuer un travail de fond. Les premiers inspecteurs d'impôts étaient formés en France à l'École Nationale des Impôts de Clermont Ferrant. Il a fallu attendre l'ouverture d'une section financière à l'École Nationale de d'Administration et de Magistrature pour former sur place les premiers inspecteurs d'impôts au Sénégal. L'absence de fichiers informatiques intégrés entre les différentes régies financières posait un problème crucial à l'administration pour la maîtrise de la matière taxable.

Les contre-performances ne sont pas dues simplement à l'inefficacité des structures administratives mais aussi, à l'orientation de la politique fiscale. Si l'augmentation des recettes fiscales dépend des forces productives du pays, le faible niveau des recettes fiscales peut être lié certainement au niveau de développement du pays. Au début de l'indépendance, l'impôt jouait un rôle de pourvoyeur de ressources financières plus qu'un rôle économique ; or, quand l'économie stagne, la matière imposable se rétrécit et les recettes fiscales diminuent. Le dilemme pour l'État du Sénégal au moment de l'indépendance, se trouvait dans l'utilisation de l'outil fiscal comme stratégie d'intervention politique. L'État devait opérer des choix contradictoires : il lui fallait promouvoir le développement économique et en même temps effectuer des investissements financièrement improductifs mais indispensables pour la stabilité sociale[390].

Un demi-siècle après l'indépendance du pays, beaucoup d'efforts ont été entrepris pour la mobilisation de ressources financières ; quand bien même les recettes fiscales demeurent la principale source des recettes budgétaires alors qu'elles n'ont pas encore atteint leur pleine capacité. Selon les statistiques de finances publiques, les recettes fiscales ont eu à contribuer à hauteur de plus de 90 % en moyenne aux recettes budgétaires totales annuelles de 1980 à 2008. Durant cette même période, les recettes fiscales ont connu une évolution moyenne significative de l'ordre de 8 % bien que la croissance n'ait pas été continue avec des périodes de ralentissement durant les années ayant précédé la dévaluation du franc CFA. En 1992 et 1993, par exemple, elles ont connu des baisses annuelles respectives de 6,4 % et 10,9 %[391]. Ces baisses n'ont pas entamé la part des recettes fiscales dans les recettes budgétaires. Un regard sur le TOFE montre qu'en 2009, les recettes fiscales constituaient 97,7 % des recettes budgétaires.

---

390 Cf. I. DIOP, *L'impact de la fiscalité sur le développement économique et social du Sénégal depuis l'indépendance*, *op. cit*.

391 Cf. Données statistiques de la Direction de la Prévision et des études économiques (DPEE), Rubriques Finances publiques, document du TOFE et détails des recettes budgétaires 1996-2009.

A ces faiblesses financières, s'ajoutent d'autres contraintes qui contrarient la bonne gouvernance administrative: il s'agit de la crise de valeurs dans l'administration et de la crise d'interaction entre l'administration et la société.

B/ La crise de valeur dans l'administration sénégalaise et la crise d'interaction avec la société

La notion de crise connote « *l'idée de perturbation, de dysfonctionnement dans le fonctionnement routinier d'un système ou le déroulement d'un processus* »[392]. La crise d'interaction entre l'administration sénégalaise et la société peut intervenir quand la production de règles et de structures ne portent pas les marques de la société locale mais proviennent de sociétés occidentales de culture différente. La valeur, en sociologie, comme en science politique, désigne « *une conception du désirable communément partagée à l'intérieur d'une collectivité* »[393]. Dès lors, la crise de valeur peut être comprise comme une perte de repères, un malaise ou un brouillage des références au sein d'une organisation ou d'une communauté.

Le système administratif légué par le colonisateur européen, notamment français, dans les États africains nouvellement indépendants, a fait l'objet de critiques acerbes, de la part de certains analystes qui ont mis en exergue la crise d'interaction et de valeur entre les nouvelles administrations et les sociétés qu'elles sont censées gérer.

Au début de l'indépendance, René Dumont soutenait que « l'administration est la principale industrie des pays d'Outre-mer »[394]. Dominique DARBON pense, qu'en affirmant cela, « René DUMONT évoque l'inadéquation des ressources économiques et sociales disponibles dans un pays ainsi que les besoins et la taille de l'organisation bureaucratique »[395]. En faisant une comparaison avec les sociétés occidentales, D. DARBON explique la crise d'interaction entre l'administration et la société en Afrique, par l'absence de participation des groupes sociaux à la production d'un appareil étatique intégrant une structure bureaucratique pour gérer la diversification des

392 Cf. Guy HERMET et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, 2001.
393 Guy HERMET et alii, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, *op.cit.*
394 Cf. René DUMONT, L'Afrique noire est mal partie, Paris, édition du Seuil, 1962, p. 63.
395 DARBON, *Dominique, Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale,* Congrès National de l'Association française de science politique, Bordeaux, octobre 1988, p. 13.

fonctions sociales[396]. Il ne nie pas l'absence d'influence extérieure dans la production de modèle bureaucratique en occident, mais souligne avec force « qu'une partie au moins des espaces réceptionnaires avait culturellement et structurellement participé à la formalisation endogène de l'innovation »[397].

La division du travail social, la différenciation et la création de classe existaient bel et bien dans les sociétés africaines mais la production d'un modèle administratif ne les a pas prises en compte dans le processus de son évolution[398]. L'appareil administratif a été transféré sans traduction concrète dans les sociétés colonisées. Le Sénégal n'a pas échappé à ce processus de transfert mécanique d'un système administratif produit dans l'ancienne métropole et qu'une grande partie des masses sociales avaient de la peine à intérioriser au début de l'indépendance. Ce qui fait dire à F.C. OKOLI que les États africains décolonisés connaissent tous un dilemme d'une bureaucratie prématurée[399].

Pour Dominique DARBON, « cette immaturité originaire qui perdure toujours, est à l'origine de la nature instable et erratique de l'action dans la quasi-totalité des pays d'Afrique »[400]. Toutefois, cette conception ne se vérifie pas sur le terrain sénégalais eu égard au fonctionnement, à l'organisation et à l'évolution de l'administration sénégalaise. Ces propos doivent être nuancés en ce qui concerne l'État du Sénégal qui, après l'indépendance, a tenté de traduire le système administratif qu'il a reçu avec les réalités sociales du pays. Les structures de l'État évoluent en même temps que les idées concernant sa finalité[401]. D'une part, on peut le constater, dans la création de structures territoriales originales comme les communautés rurales et les organes délibératifs de participation qui présageaient l'institutionnalisation de la Régionalisation. Cinquante ans après l'indépendance du Sénégal, des structures administratives, surtout territoriales, empruntées à la France, connaissent des évolutions et mobilisent les populations locales dans la gestion des affaires publiques. D'autre part, on peut le constater dans la production d'un système juridique qui prend parfaitement en compte les modes de vie des populations. L'exemple du code de la famille au Sénégal, entré en vigueur en 1973,

---

396 DARBON, *Dominique, Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale, op.cit.,* p. 9.
397 *Idem*, p. 9.
398 DARBON, *Dominique, Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale, op.cit.,* p. 10.
399 F. C. OKOLI, cité par Dominique DARBON, in: *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale, op. cit.*, p. 11.
400 D. DARBON, *Administration et société en Afrique, op. cit.*, p. 11.
401 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise, op. cit.*, p. 30.

montre que certaines dispositions comme le délai de viduité, le régime conjugal ou la succession en matière d'héritage, inspirées du droit musulman ou coutumier, sont toujours effectives au Sénégal.

L'adoption du code de la famille sénégalais, même si celui-ci a dû emprunter au droit français certaines dispositions, était nécessaire pour unifier des pratiques coutumières différentes qui pouvaient poser des problèmes dans leur applicabilité. Un fait banal permet de comprendre qu'il était difficile pour un officier d'état civil de célébrer un mariage entre catholique et musulman, entre un monothéiste et un païen, entre wolof et mandingue, entre bassari et peulh ou entre diola et lébou etc. Il se trouverait confronté au dilemme du choix d'un régime juridique qui serait accepté par tous les protagonistes.

Comme le souligne Fatou SOW, « *il faut éviter de tomber dans le préjugé du moderne, éviter de croire que les formes d'organisation de l'État et ses fins sont des données totalement nouvelles, dont on ne retrouverait aucune trace, dans les sociétés traditionnelles* »[402].

Nous pensons, que la crise d'interaction se voit surtout dans les rapports entre fonctionnaires et administrés que F.C. OKOLI décrit quand il affirme :

« *Les fonctionnaires devinrent les incarnations des conflits et contradictions internes entre les exigences d'éthiques bureaucratiques et ceux du milieu socio-culturel. Ces conflits et contradictions sont apparus au début de l'indépendance, en 1960* »[403].

L'administration publique ne peut accomplir sa mission sans la médiation dynamique et continue d'organes d'exécution où évoluent les fonctionnaires intervenant dans l'élaboration, la transmission et l'application des décisions relevant des fonctions de l'État[404]. Les fonctionnaires sénégalais ont joué un rôle non négligeable dans la création d'institutions nouvelles et dans l'établissement de rapports sociaux nouveaux entre l'administration et les corps sociaux. Ils ne sont pas exempts de préjugés négatifs entretenus par certains citoyens à leur égard. Au lendemain des indépendances, on les considérait comme des privilégiés par rapport aux ouvriers et paysans[405]. Les hauts fonctionnaires qui avaient fait leur formation à l'ENFOM (École Nationale de la France d'Outre-mer) et l'École William PONTY de Sébikhotane au Sénégal, pour devenir des cadres de l'administration coloniale comme administrateurs civils, inspecteurs du travail

402 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op. cit.*, p. 30
403 F. C. OKOLI, cité par D. DARBON, *Administration et société en Afrique*, *op. cit.*, p. 11.
404 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op. cit.*, p. 13.
405 *Idem*, p. 13.

et magistrats, sont considérés comme une classe bourgeoise de type nouveau[406]. Jean-Claude GAUTRON, souligne que c'est un trait caractéristique de la mentalité sénégalaise de considérer que ceux qui sont titulaires d'un diplôme, bénéficient d'un prestige[407]. Depuis la loi Lamine GUEYE de 1950 en vertu de laquelle, la situation des fonctionnaires devait être améliorée, en application des théories de l'assimilation, les fonctionnaires constituent une classe privilégiée aux yeux de la population « indigène »[408]. Dès lors, une crise d'interaction commence à s'installer entre l'administration publique représentée par des fonctionnaires assimilés et acculturés et la société sénégalaise façonnée par une ou des cultures produites par des hommes et des femmes ayant leurs croyances, leurs règles morales et leurs règles d'action qui les caractérisent et spécifient l'espace dans lequel ils vivent. Les hauts fonctionnaires sont considérés par les populations, notamment rurales, comme des « *nassaran* » c'est-à-dire des « Européens » avec leur comportement et leur mode de vie en total décalage par rapport au mode de vie sociétal. La critique du fonctionnariat est perçue à deux niveaux : le regard que portent les autres agents de l'État sur les hauts fonctionnaires et les préjugés négatifs nourris par les populations locales. Cette critique s'articule, d'après, Fatou SOW, sur une comparaison qui met « en parallèle, les agents de l'État et les autres membres de cette classe sociale appelée naguère, la bourgeoisie »[409]. Cette qualification adjointe au fonctionnariat sénégalais tient lieu à une comparaison caricaturale de la bourgeoisie telle qu'elle est pensée et théorisée par MARX et ENGELS, c'est-à-dire une classe dominante qui exploite les forces productives pour leurs propres intérêts[410]. Le fonctionnariat est présenté comme une classe dominante, du fait de son isolement et de ses privilèges procurés par l'État. Il serait coupé des masses populaires des pays en voie de développement qu'il irait jusqu'à mépriser[411]. Il aurait perdu les valeurs traditionnelles africaines au profit des valeurs nouvelles occidentales[412]. Cette « caste » de fonctionnaires chercherait à tout prix, à vivre dans l'opulence et serait tenté, si l'occasion se présentait, de détourner les deniers publics.

406 GAUTRON, Jean-Claude, *L'administration sénégalaise*, IIAP, Ed. Berger-Levrault, p. 12.
407 GAUTRON, Jean-Claude, *L'administration sénégalaise*, *op. cit.*, p. 12.
408 GAUTRON, Jean-Claude, *L'administration sénégalaise*, *op. cit.*, p. 12.
409 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op. cit.*, p. 14.
410 Cf. K. MARX et F. ENGELS, *Le manifeste du parti communiste*, in: Œuvre de Karl MARX, Bibliothèque de la Pléiade, tome II, p. 266 ;
411 SOW, Fatou, *op. cit.*, p. 16.
412 Idem, p. 16.

Elle se serait acculturée et constituerait une sorte de couche parasitaire et étrangère à la nation sénégalaise[413].

Ces préjugés sont en partie fondés sur l'émergence d'un nouveau type de citoyens sénégalais formés à l'école occidentale. Pierre FOUGEYROLLAS parle alors de « modernisation des hommes » suivant les canaux d'appréciation de la modernité occidentale[414]. La modernisation ne peut être considérée, ici, comme un processus linéaire, comportant des étapes successives à franchir par tous les pays[415]. Il s'agit, selon Fatou SOW: « *de changements qui interviennent sur la base du mode de production, dans le mode d'expression socialement privilégié, dans le mode d'organisation et de hiérarchisation de la société, dans le mode d'existence globale des entités socio-historiques*[416] *[…] La modernisation serait non pas le simple passage d'un état social non moderne à un état moderne mais plutôt une révolution technique, économique, sociale et intellectuelle permanente, un processus sans fin, de génération nouvelle dans les rapports de l'homme à la nature et dans les rapports des hommes entre eux* »[417]

L'analyse des éléments discriminants de cette définition pourrait expliciter ce qu'on entend par modernisation.

Du point de vue du mode de la production, les sociétés africaines traditionnelles sont caractérisées par une production agricole, pastorale et artisanale, face à une société moderne occidentale de production technique et industrielle[418]. L'influence du colonisateur français, fait que l'« *homo senegalensis* » (l'homme sénégalais) de la société traditionnelle originellement lié à sa collectivité, essentiellement rurale et communautaire, accède à un autre mode de production de type capitaliste et à une autre société de type individualiste et citadine.

En ce qui concerne l'oralité dans les sociétés traditionnelles, comme mode d'expression socialement privilégié, elle se heurte aux exigences de l'écriture qui s'impose comme mode de communication principal dans les services administratifs[419]. Pierre FOUGEYROLLAS souligne, à ce propos, « même si l'écriture n'est pas une invention des temps modernes, il n'en demeure pas moins, qu'elle est restée et reste le privilège de

413 Idem, p. 16.
414 Cf. FOUGEYROLLAS, Pierre, *Modernisation des hommes: l'exemple du Sénégal*, Flammarion, 1967, p. 9.
415 *Idem*, p. 9.
416 SOW, Fatou, *op.cit*., p. 16.
417 FOUGEYROLLAS, Pierre, *Modernisation des hommes: l'exemple du Sénégal, op.cit*., p. 8.
418 SOW, Fatou, *op. cit*., p. 16.
419 SOW, Fatou, *op. cit*., p. 17.

minorités africaines » qui ont pu accéder à d'autres formes d'expression différentes de l'expression orale ; comme cela a été décrit durant le moyen âge européen, dans la cité antique grecque, la cité de la sophistique où l'art oratoire était la technique des techniques, à un moment donné de son histoire [420].

La description de la modernisation des hommes peut être également analysée à partir de la nouvelle organisation hiérarchique de la société sénégalaise ignorant désormais les liens sacrés de sang, les différences héréditaires et les valeurs de solidarité pour se tourner vers une société où domine « la puissance de l'argent, le travail acquis par la possession et l'utilisation des moyens de production industrielle »[421].

Le dernier élément qui fait qu'on accède à la modernisation est le mode d'existence globale des entités socio-historiques.

FOUGEYROLLAS souligne qu'avant la société industrielle, la société globale se présente dans son organisation, sous la forme de clans, de tribus mais qu'avec l'émergence historique de la nation, on trouve sur divers territoires, de multiples ethnies plus ou moins enchevêtrées vivant de manière non structurée[422]. Cette société globale fait désormais face à un mode de production industrielle en créant des champs de forces économiques à l'intérieur desquels l'être humain est obligé de s'adapter[423].

L'autorité coloniale a bouleversé les structures sociales traditionnelles, qui font que les nouvelles normes de hiérarchie qu'elle a favorisée, furent, à l'origine du rôle de gestionnaire des affaires publiques du fonctionnaire de l'État sénégalais indépendant[424]. Ce nouveau rôle assumé par les fonctionnaires, est soumis à de vives critiques de la part des citoyens qui pensent qu'ils sont d'une efficacité douteuse, corrompus et assimilés.

Goran HYDEN soutient que « la création de l'administration indépendante en Afrique ne traduit pas l'émergence d'une classe d'entrepreneurs, ou d'un surplus économique ou social endogène, mais permet aux fonctionnaires successeurs de s'ouvrir l'accès aux ressources internes (issues de la capture du paysannat) »[425]. Léopold Sédar SENGHOR, premier Président du Sénégal indépendant, a eu peut-être la même vision que HYDEN,

---

420 FOUGEYROLLAS, Pierre, *op. cit.*, p. 12.
421 SOW, Fatou, *op. cit.*, p. 18.
422 FOUGEYROLLAS, Pierre, *op. cit.*, p. 15.
423 FOUGEYROLLAS, Pierre, *op. cit.* p. 15.
424 SOW, Fatou, *op. cit.*, p. 19.
425 Goran HYDEN, cité par Dominique DARBON, in: *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale,* Congrès National de l'Association française de science politique, Bordeaux, octobre 1988, 13.

lorsqu'il a tenté de créer après l'indépendance une structure industrielle au Sénégal[426]. D'après Fatou SOW, SENGHOR a dû être sévère à l'égard de la fonction publique qui ne lui apparaissait pas comme le digne succédané d'une bourgeoisie capable de créer des richesses[427]. Il déplore l'inexistence d'une bourgeoisie nationale suffisante pour diriger l'industrialisation et la modernisation du pays[428]. Le Président SENGHOR a souvent relevé les tares de l'administration sénégalaise[429]. Dans son discours, lors des assises du V^{ème} Congrès national de l'Union Progressiste Sénégalais (UPS) en janvier 1967, il fait le procès de la Fonction publique : «*… La Fonction publique traverse une grave crise régulièrement constatée et dénoncée […] par les Sénégalais conscients […] Il est navrant de constater la persistance de l'esprit rond-de-cuir, dont les conséquences à long terme seraient, si nous ne réagissons pas, la désagrégation de l'État. Je sais que cet état d'esprit hérité du régime colonial où le fonctionnaire « indigène » n'avait pas le sentiment de participer à l'État est assez général dans les pays sous-développés* »[430].

Pour L. S. SENGHOR les carences de la fonction publique sénégalaise sont multiples et peuvent se résumer en quelques points : la crise d'autorité ; la non-décolonisation des mentalités ; les oppositions au régime ; l'opportunisme ; le découragement des bons fonctionnaires victimes de cette situation[431].

La crise d'autorité dans la fonction publique se manifeste à tous les échelons de la hiérarchie administrative depuis le Ministre jusqu'au commis. On constate une fuite de responsabilité du supérieur hiérarchique, impropre au commandement ; ce que le Président SENGHOR appelait le ponce-pilatisme dans l'administration sénégalaise. Cette crise d'autorité telle qu'elle est définie par l'ancien Président de la République, n'a plus cours dans cette administration publique devenue mieux organisée où chaque agent tient à sa parcelle de responsabilité sous peine de sanctions disciplinaires.

La non-décolonisation des mentalités tenait au fait que le fonctionnaire n'était ni mentalement, ni moralement décolonisés, selon L.S.S qui soulignait à ce propos : « *Nous avons bien de la peine à nous débarrasser de l'esprit du fonctionnaire « indigène »*

426 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op.cit.*, p. 15.
427 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op.cit.*, p. 15.
428 *Idem*, p. 15.
429 Cf. Ibrahima FALL, « Administration: principes et réalités », in: *L'Administrateur*, n° 9, s.d ;
430 SOW, Fatou, *op. cit.*, 113-114.
431 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op.cit.*, p. 114.

d'autrefois qui, mal guéri des complexes du colonisé, se caractérisait, essentiellement par la morgue et l'insolence, la nonchalance et l'esprit revendicatif »[432].

Ce complexe du fonctionnaire qui répugnait à prendre une décision, même négative, a complètement disparu dans l'administration sénégalaise dans la mesure où les nouveaux agents n'ont pas vécu cette période de colonisation et n'ont plus une impression de travailler pour le colonisateur européen. Déjà après l'indépendance, la présence du personnel de l'assistance technique française, soulevait au sein de l'administration, quelques questionnements liés à son efficacité[433]. Au début des années 1980, les étudiants et enseignants sénégalais revendiquaient la « sénégalisation » des postes d'enseignement dans les lycées et collèges afin de permettre à plus d'étudiants sénégalais de faire le concours de l'École Normale Supérieure de Dakar et d'accéder aux postes d'enseignants.

Les oppositions systématiques au régime, si elles existent encore, sont marginales, du fait de l'ouverture démocratique, de l'existence de plusieurs partis politiques et de médias privés où tout citoyen peut faire prévaloir ses idées sur le fonctionnement de l'État et ses prises de position politique.

Toutefois, l'opportunisme est un fait qui demeure encore dans l'administration publique sénégalaise. Cet opportunisme est généralement politique. Certains administrateurs civils ou cadres supérieurs de l'administration s'alignent systématiquement derrière le parti au pouvoir. La vaste transhumance politique de hauts fonctionnaires ayant milité au Parti Socialiste, vers le Parti Démocratique Sénégalais, nouveau parti au pouvoir, après les élections présidentielles de 2000, montre l'état d'esprit de certains fonctionnaires prêts à tout pour accéder à des privilèges ou à de hautes fonctions politiques.

Le système de valeur dans l'administration sénégalaise, comme dans toute autre administration, renvoie à un certain nombre de repères comme l'éthique de conviction ou de responsabilité dans l'exécution d'une mission de service public. Ces valeurs peuvent être aussi celles de la transparence, de la rectitude ou d'un sens élevé de la conscience professionnelle. La valeur d'une mission de service public, ne vaut qu'en référence à l'idéal qui permet de le fonder. Ce qui veut dire que les repères deviennent flous lorsqu'on constate le primat de l'intérêt privé sur l'intérêt général dans

---

432 *Idem*, p. 114.
433 SOW, Fatou, *op.cit.*, p. 102.

l'administration, par exemple lorsqu'il y a corruption. L'une des plus grandes tares dans l'administration sénégalaise est la cristallisation des habitudes de corruption. Elle est érigée en règle tacite entre l'usager et l'agent administratif. Dans certains cas, l'un comme l'autre y voient un don de reconnaissance et non comme un acte de corruption ; ce qui fait qu'on assiste à un conflit de normes et à un reversement de valeur. La corruption est plus un problème politique et sociologique qu'un problème administratif mais elle fausse les rouages d'un jeune État comme le Sénégal. Son éradication progressive dans l'administration passe par l'élévation du niveau de formation et d'information des fonctionnaires, leur niveau de conscience professionnelle et politique[434].

Les caractéristiques de l'administration publique sénégalaise, révèlent un ancrage de réseaux clientélistes et une faiblesse des institutions au début de son processus de formation. Malgré, ces problèmes que l'on entrevoit dans la structure de cette administration, les pouvoirs publics ont tenté à tort ou à raison, de mettre en place une ossature administrative sur laquelle, on peut déceler des instruments du management public.

Chapitre deuxième : L'orientation d'une gestion administrative classique vers le « new public management »

Au 21e siècle, le « management public » reste incontournable pour une administration publique qui se veut moderne. La notion de « management public » est ambiguë, elle évoque, selon Annie BARTOLI, des considérations diverses allant de la privatisation des administrations à l'organisation des politiques publiques[435]. Cet auteur soutient que Max Weber peut être considéré comme l'un des premiers théoriciens du management public lorsqu'il a défini les modes de fonctionnement, d'organisation, de

434 SOW, Fatou, *op. cit*., 21.
435 BARTOLI, Annie, *Le Management dans les organisations publiques*, 2ème édition, Ed. Dunod, 2005.

commandement et de contrôle des bureaucraties administratives[436]. Ainsi que le souligne, J.-P. NIOCHE, « c'est Max WEBER qui introduit en quelque sorte le ver organisationnel dans le fruit institutionnel »[437]. Les entités publiques étatiques qui ont, pendant très longtemps, été considérées comme des organes d'exécution de l'État, seront d'avantages perçues comme des unités organisationnelles[438]. L'approche de Max WEBER, était déjà « managérial » quand bien même, on attribuerait à FAYOL, l'origine de la définition des processus de management à travers sa présentation de la fonction de direction c'est-à-dire planifier, organiser, commander, coordonner et contrôler[439]. À la suite d'Annie BARTOLI, on peut dire que le management, tel qu'il est conçu, cherche à apporter des réponses pertinentes aux défis occasionnés par l'environnement turbulent[440]; il ne peut donc pas se réduire à un ensemble d'outils liés à la stratégie, à l'organisation et au pilotage[441]. À ce titre, V.N. SANTO et P.E. VERRIER rappellent que : « le management n'est pas la somme des outils modernes de gestion : c'est la mise en perspective stratégique de ces outils »[442]. L'idée du management, au sens moderne du terme, comme activité rationnelle, professionnelle et scientifique, est une invention américaine[443]. Il n'existerait pas de bonne transcription en français du terme « management » qui pourrait être désigné, toutefois, sous le terme de « gestion »[444]. Elle est de plus en plus utilisée dans la gestion des affaires publiques sous le vocable de « management public ». Le management public fait généralement référence à la gestion privée, à la « *corporate governance* ». Il pourrait être désigné sur un plan général, comme le prétend Jean François AUBY, « la *manière de conduire une structure dans son marché et son environnement* »[445].

---

436 BARTOLI, Annie, *op. cit.*, p. 15. A titre de précision, il faut souligner que l'idée classique de la bureaucratie weberienne se fonde sur une réflexion des rapports d'autorité qui renvoient à l'idée de légitimité. Parmi les trois types distincts d'autorité en fonction de la légitimité qui les fonde, on peut citer les types charismatique, traditionnel et rationnel-légal. Toutefois, seul le type idéal de l'autorité rationnelle-légale, peut se prévaloir logiquement dans une organisation moderne telle que l'administration publique. La rationalisation implique la maîtrise de la prévision. L'autorité charismatique et l'autorité traditionnelle souvent réfractaires au changement, ne trouvent leur place dans une structure de type bureaucratique. A titre illustratif Cf. Max WEBR, *Le Savant et la politique*, p. 78.
437 NIOCHE, J.-P., « Science administrative, management public et analyse des politiques publiques », *RFAP*, n° 24, octobre-décembre 1982, Pp.9-23.
438 BARTOLI, Annie, *op. cit.*, p. 15.
439 FAYOL, Henri, *Administration industrielle et générale*, Paris, Dunod, 1916, réédité en 1979.
440 BARTOLI, Annie, *op. cit.*, 204.
441 BARTOLI, Annie, *op. cit.*, p. 204.
442 V.N. SANTO et P.E. VERRIER, cités par A. BARTOLI, *idem*, p. 204.
443 Cf. DJELIC, Marie-Laure *op. cit.*, p. 3.
444 AUBY, Jean-François, *Management public*, édition essentielles, 1996, p. IX.
445 AUBY, Jean-François, *idem*.

Au-delà d'une conception purement administrative, il y a une autre conception différente des rapports entre l'administration et les usagers dans un nouvel environnement des structures publiques. Cette conception est liée à un univers plus concurrentiel capable de répondre aux nouvelles attentes des contribuables et des usagers du service public[446].

Les fonctions et interventions publiques qui se sont développées et diversifiées, ont placé les hauts fonctionnaires dans de nouvelles situations distinctes des fonctions administratives classiques et qui nécessitent de leur part, une conception différente de l'organisation et du fonctionnement des structures publiques[447]. C'est ce qui explique l'apparition et les exigences du management public comme activité rationnelle, professionnelle et scientifique.

Le « *new public management* » introduit d'autres outils supplémentaires dans la « modernisation administrative » comme « l'agencification », le *benchmarking*, les tableaux d'indicateurs, le management par objectif, les guichets uniques, les partenariats public-privés[448].

La réforme de l'État n'est pas une matière universelle, elle est différente selon les latitudes considérées. Néanmoins, comme le souligne DJELIC[449], depuis les années 1980, la tendance s'est imposée de manière presque globale de considérer comme inefficace la gestion « publique » classique pour valoriser le secteur privé comme contre-modèle. L'emprunt d'outils de management du secteur privé et leur transfert dans la sphère publique ont été présentés partout comme une solution à l'inefficacité perçue dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique[450]. L'État du Sénégal n'est pas resté en dehors de ce mouvement de modernisation des administrations publiques. Il a progressivement introduit des instruments du nouveau management public à côté des structures classiques, somme toute, nécessaires pour le fonctionnement d'une administration publique. L'orientation de l'administration sénégalaise vers le nouveau management public s'est faite suivant un processus

446AUBY, Jean-François, *ibidem*.
447AUBY, Jean-François, *ibidem*.
448 DJELIC, Marie-Laure, *op.cit.*
449 DJELIC, *op. cit.*, p. 2. Il faut souligner à ce titre qu'il y a une considérable production intellectuelle sur ce thème pour justifier le transfert des méthodes de la « *corporate governance* » dans la sphère publique. Voir *RISS* n° 155, 1998.
450 Voir à ce titre l'article M. Shamsul HAQUE « Repenser l'administration pour le développement – Hommage à Fred W. Riggs », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 4/2010 (Vol. 76), p. 803-809.

d'institutionnalisation progressive d'une nouvelle gouvernance administrative (Section 1) et d'une « agencification » de certains pans d'activités publiques (section 2).

Section 1 : Un processus de pilotage de la modernisation vers le management public

La réforme d'une administration publique est une décision éminemment politique. Elle reste à l'ordre du jour et vise un objectif d'efficacité et de transparence[451]. Au Sénégal, c'est l'Exécutif et, le plus souvent, son chef qui commande les réformes administratives quand il y a un dysfonctionnement des structures ou lorsqu'il y a lieu de réorienter la politique administrative pour des raisons techniques ou d'opportunité politique. Lors de son accession à l'indépendance en 1960, le Sénégal a été confronté à l'impératif de réorganiser l'administration publique pour la reconfigurer aux besoins de la société sénégalaise et moyens disponibles du nouvel État indépendant. Des études de réorganisation des structures administratives ont été élaborées par des groupes d'études et des spécialistes étrangers avec la participation des agents de différents ministères de l'État du Sénégal et des universitaires, sous la direction du Révérend Père LEBRET du groupe « Économie et Humanisme » entre 1959 et 1960[452]. Ces études ont principalement servi à l'élaboration du premier plan quadriennal de développement économique. Ensuite, le Président de la République a créé par décret n° 60-296 du 1er septembre 1960, le premier Organisme de consultation intitulé Commission du coût et du rendement des administrations centrales, chargé de faire des propositions au Président du Conseil en vue de la réorganisation des administrations centrales[453]. La Compagnie générale d'études et de recherche pour l'Afrique (COGERAF), un organisme français, a été le premier organe sollicité par le gouvernement du Sénégal pour mener

451 DELAMARRE, Manuel, *L'Administration et les institutions administratives*, Documentation française, 2013.

452 Les études ont été réalisées avec le concours des spécialistes de l'IFRED (Institut national de formation et de recherche en vue du développement harmonisé), de la CINAM (Compagnie d'études industrielle et d'aménagement du territoire) et de la SERESA (Société d'études et de réalisations économiques et sociales dans l'agriculture). Cf. Fatou SOW, *Les Fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, Initiations et Etudes africaines, n° XXIX, Dakar, Université de Dakar, IFAN, 1972, p. 54; Jean-Claude GAUTRON, *l'administration sénégalaise*, Institut international d'administration publique (IIAP) Ed. Berger-Levrault, 1971, p. 42; voir également Jean-Claude GAUTRON et Michel ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, Paris, Ed. Pedone, 1977, p. 173.

453 Cf. Etudes sur *les modalités de réglementations des normes et procédures de création des structures administratives*, Délégation au Management Public, 1994, p. 9.

l'étude des structures de l'administration Sénégalaise[454]. Elle releva la nécessité de « restructurer l'administration centrale afin de minimiser les conflits de compétence, de faciliter la coordination des travaux des départements ministériels et d'adapter les services publics aux problèmes qui se posent au pays »[455]. Les recommandations qu'elle proposa ne purent être appliquées à cause de l'inexistence d'une structure permanente de suivi et de contrôle. C'est dans cette perspective que le Comité Permanent pour l'Animation des Administrations Publiques a été créé par décret n° 66-998 du 9 décembre 1966 afin de proposer au chef de l'exécutif les mesures pertinentes qui pourraient améliorer le rendement des administrations publiques et d'assister les départements ministériels dans l'application des mesures adoptées. Pour trouver des solutions à l'amiable aux conflits entre l'Administration et les usagers, l'État du Sénégal a érigé dans son architecture administrative un Médiateur de la République qui est une autorité indépendante instituée par la loi 91-14 du 11 février 1991, abrogée et remplacée par la loi 99-04 du 29 janvier 1999. Elle est chargée d'améliorer les relations des citoyens avec l'Administration en recevant dans les conditions fixées par la loi, les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public. Il contribue, par les propositions de simplification administrative ou de réforme qu'il formule, à la modernisation des services publics[456].

Le processus d'institutionnalisation de la nouvelle gouvernance administrative au Sénégal ne peut être appréhendé qu'après avoir balisé la trajectoire de l'administration publique sénégalaise pour comprendre la production des structures administratives sénégalaises suivant le modèle du colonisateur et la re-production des structures administratives conçues par les pouvoirs publics sénégalais (§1) avant d'analyser les tentatives de modernisation de l'administration publique sénégalaise (§2).

454 Cf. Oulimata DIOP, *la Diversité des structures administratives: Enjeux et pertinence*, Mémoire de fin d'études, Ecole Nationale d'Administration du Sénégal (ENAM), Section Administration Générale, 1995-1997.
455 Cf. Médoune CISSE, *La politique de Modernisation de l'État du Sénégal*, Mémoire de fin d'études, section administration générale, Dakar, ENAM, 1994- 1995.
456 http://www.gouv.sn/-Le-Mediateur-de-la-Republique-.html

§1: La production et la re-production des structures de réforme administrative: d'une gestion classique à une gestion managériale

A son accession à la souveraineté internationale en 1960, L'État du Sénégal, État de succession fonctionne sur la base des structures plus ou moins adaptées, léguées par le colonisateur. Tout est à refaire, reformater, restructurer sur la base de ces structures, des personnels existants et des ressources humaines et financières très limitées. La production des institutions administratives du Sénégal indépendant et leur succession dans le temps, ont été conçues et réalisées dans une logique de réformes institutionnelles pour rationaliser les procédures et formalités administratives. Le Bureau Organisation et Méthode créé en 1968, a constitué la pierre angulaire dans la création, la réforme et la cohérence des structures administratives (A). C'est une structure de référence dans l'administration sénégalaise, de par sa renommée et pour avoir été un « réservoir » des hauts fonctionnaires de l'administration sénégalaise. Le BOM a donné naissance en 1992 à la Délégation au Management Public (DMP). Cet organisme a été créé pour mieux conduire la rénovation de l'administration sénégalaise en s'inspirant de la science du management. Elle a, non seulement, reconduit l'essentiel des missions du BOM, mais elle s'est attelée à introduire dans l'administration publique des instruments du nouveau management public (B). La fusion en 1998 de la DMP et de la Direction de l'Assistance Technique a permis la création d'une nouvelle entité de réforme administrative : La Direction de la Réforme de l'État et de l'Assistance Technique (DREAT) (C). Pour comprendre les missions assignées à ces structures de réforme administrative, il sied de les étudier successivement dans le temps.

A/ Le Bureau Organisation et Méthode (BOM)

Le BOM a été créé par circulaire présidentielle du 1er octobre 1968 avec l'appui du programme des Nations Unies pour le Développement. Il avait pour mission de réaliser des études de structures et de procédures, afin de déceler les goulots d'étranglement dans le fonctionnement des organisations publiques et proposer de nouvelles structures, une répartition plus équilibrée des tâches et des moyens mieux adaptés. Son existence a accompagné les structures administratives classiques du Sénégal indépendant.

I/ Les structures administratives classiques réformées par le BOM

Le BOM a encadré la construction de l'ossature institutionnelle administrative du Sénégal indépendant, léguée par le colonisateur. La connaissance et la compréhension de ces éléments structurants sont fondamentales pour analyser l'organisation et le fonctionnement de cette administration dans la mesure où, ils sont systématiquement reproduits depuis 1960, constituant à cet égard un noyau dur presque immuable. Trois divisions fondamentales du travail administratif structurent cette administration : la Direction, la Division et le Bureau[457].

- la Direction gère plusieurs missions principales qui correspondent à des secteurs techniques bien identifiés.
- La Division est une structure intermédiaire entre la direction et le Bureau. Elle prend en charge une partie des attributions ou missions de la Direction. Son existence procède du regroupement de bureaux qui ont des missions voisines et complémentaires.
- Le Bureau est la structure de base de l'organisation administrative au Sénégal où l'on exécute les tâches administratives les plus élémentaires mais dans un secteur technique précis.

Il est nécessaire de préciser que dans l'organisation des services centraux, il existe deux autres cellules que sont la direction Générale et le Service qui étaient des structures exceptionnelles mais qui commencent à prendre leur place dans l'Administration sénégalaise. La Direction Générale est créée pour regrouper plusieurs Directions ayant des attributions complémentaires. Jusqu'à fin des années 1990, la Direction Générale n'a été érigée que dans trois ministères : Le Ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère de l'intérieur et le Ministère de l'Équipement. Avec l'augmentation des structures, on trouve quatorze (14) Directions générales dans le Décret n° 2012-1223 du 5 novembre 2012 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la

457 Voir à ce propos, la Circulaire n° 49/PM/BOM du 9 septembre 1980.

République, la Primature et les Ministères[458]. Malgré la proscription du Service par la circulaire n° 49/PM/BOM du 9 septembre 1980, portant appellation de Cellule on retrouve toujours dans les organigrammes des services centraux, le Service du Protocole à la Présidence de la République, le Service de la législation de la Primature, et le Service de l'Administration Générale et de l'Équipement (SAGE) ainsi que le Service de Documentation et de presse dans les différents ministères[459].

Le degré d'importance d'une structure dans l'appareil administratif sénégalais, est déterminé par l'importance des contrôles tutélaires qu'elle peut exercer sur un nombre précis de structures existantes. Cela suppose une subordination verticale qui suit la logique de la hiérarchie administrative. Cette classification pyramidale s'inspire théoriquement du fonctionnement de l'administration qui établit une division dichotomique entre d'une part, la fonction de conception qui s'inscrit dans la création, la prospective, la prévision et la gestion et, d'autre part, la fonction subalterne liée aux tâches d'exécution.

La Direction, la Division et le Bureau définissent une répartition claire de l'autorité et des responsabilités de chaque composante administrative en limitant les conflits de compétences mais révèlent des limites organisationnelles liées à leur rigidité. Cette rigidité se manifeste généralement par une réticence de l'adaptation des structures classiques aux réalités situationnelles du moment. La quasi-totalité des directions sont structurées par rapport aux paramètres constants établis selon une organisation formelle axée sur les divisions et les bureaux administratifs. Cette organisation formelle ne tient pas souvent compte de la nature des activités, ni de la disponibilité des ressources humaines et matérielles. Une structure administrative telle que la division passe pour un échelon facultatif de la direction ; sa création est subordonnée à un nombre suffisant de bureaux ayant des missions complémentaires avec une nécessité de création d'un relais de commandement entre le directeur et les bureaux. La pertinence de la mise en place de

458 Les 14 Directions générales sont réparties ainsi : Direction générale de la Santé publique, *Direction générale de l'Action sociale* (Ministère de la Santé et de l'Action sociale) ; Direction générale de la Police nationale, Direction générale des élections, Direction générale de l'Administration territoriale (Ministère de l'Intérieur) ; Direction générale des Finances, Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, Direction générale des Douanes, Direction générale des Impôts et Domaines, Direction générale du Plan (Ministère de l'Economie et des Finances) ; Direction générale de l'Enseignement supérieur, Direction générale de la Recherche (Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche) ; Direction générale de la Fonction publique, Direction générale du Travail et de la Sécurité sociale (Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Relations avec les Institutions).

459 Cf. Oulimata DIOP, *la Diversité des structures administratives: Enjeux et pertinence*, Mémoire de fin d'études, Ecole Nationale d'Administration du Sénégal (ENAM), Section Administration Générale, 1995-1997.

bureaux comme cellule administrative n'est pas toujours justifiée ; c'est le cas notamment des Directions où l'essentiel des activités est orienté vers la conception, l'impulsion et l'encadrement d'un secteur. C'est l'exemple de l'ancienne Direction de l'Assistance technique[460], de la Direction de la Haute compétition et de la Direction de l'industrialisation.

La diversité et la différenciation de ces structures administratives favorisent sans doute leur cloisonnement lorsque chaque cellule se focalise sur ses attributions et surtout quand les mécanismes de coordination sont défaillants. Ce défaut de coordination est à la base de la rigidité du système d'information ou de la lenteur des flux d'information qui limite l'efficacité de la gestion collégiale. Il favorise par la même occasion, l'individualisme, source de la centralisation du pouvoir décisionnel, hermétique à tout système de communication horizontale. La production et la reproduction systématique voire automatique de certaines structures administratives ne tiennent souvent pas compte de l'étroitesse de leurs liens fonctionnels et du volume des tâches administratives qui leur sont assignées. Néanmoins, ces considérations auraient permis aux gouvernants d'en regrouper quelques-unes afin d'éviter l'imbrication et l'enchevêtrement de leur mission.

L'architecture institutionnelle ainsi décrite révèle une lourdeur administrative due essentiellement à la multiplicité des niveaux hiérarchiques qui engendrent une pluralité de contrôles qui ne sont pas nécessairement rigoureux mais allongent les procédures.

Le défaut de renouvellement de ces structures ou l'absence de leur re-conceptualisation crée les conditions d'une administration statique.

C'est pour toutes ces raisons qu'on a utilisé au sein du BOM, ce qu'on appelle des analyses-diagnostics sur les organisations étudiées en prenant en **c**ompte les stratégies sectorielles pour évaluer non seulement la capacité des structures administratives à atteindre les objectifs qui leur sont fixés mais aussi la qualité de leur gestion. Le BOM pouvait également mener des études spécifiques portant sur le choix d'une stratégie, sur des problèmes de formation et sur la rentabilité des structures administratives. En cela, il s'est comporté comme un organe d'étude et de conseil du gouvernement sénégalais.

460 Cette Direction a été fusionnée par la suite, précisément en 1998, à la Délégation au Management Public (DMP) pour donner naissance à une nouvelle structure appelée la Direction de la Réforme Administrative et de l'Assistance Technique (DREAT).

II/ Le BOM, organe de conseil du Gouvernement

Le BOM est apparu à la fin des années 1960 jusqu'au début des années 1990 comme l'organisme de conseil en management du Président de la République chargé de la modernisation des structures et procédures, de l'étude de toutes les questions se rapportant à l'organisation et à la gestion des services de l'administration centrale et locale, des établissements publics et entreprises publics. La vocation première de cette structure était « d'entreprendre toute étude de réorganisation des administrations publiques et des établissements publics » avec dans certains cas, l'appui de l'Inspection Générale d'État (IGE)[461]. Ainsi, jusque vers la fin des années 1980, l'administration publique sénégalaise a été marquée par d'importantes réformes macro - organisationnelles, relayées à partir de 1989-1990 par des réformes sectorielles plus ciblées, conséquences de l'évaluation des plans de redressement économique et financier et d'ajustement structurel lancés au cours de la période 1979-1986[462].
Les fonctions d'étude, d'assistance, de contrôle et de suivi, de conseil, d'information et d'innovation s'inspiraient des pratiques managériales dans les administrations publiques du Nord et que l'on s'est efforcé de transposer dans l'administration publique sénégalaise.

Si dans ces administrations du Nord, la conversion progressive des hauts fonctionnaires aux préceptes managériaux… et des réformes tendant à introduire les règles d'une « nouvelle gestion publique » ou d'un « management public » allaient effectivement intervenir par la mise en place de services « organisation et méthodes »[463], au Sénégal c'étaient généralement les administrateurs civils dont les compétences sont avérées, qui constituaient le personnel d'un service central « d'organisation et de méthodes ». Au demeurant, ces fonctionnaires du BOM n'avaient pas une formation initiale en techniques de management ; la plupart ont effectué par la suite, des stages de formations en management au Canada ou au Centre Supérieur d'Enseignement en

461 Voir *Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP), Composante. 1: Amélioration des performances de l'Administration*, 2001-2002, p. 30.
462 NATIONS-UNIES, *Monographie sur les réformes de l'administration publique de quelques pays africains: le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal*, Département des affaires économiques et sociales, Division de l'économie et de l'administration publique, ST/ESA/PAD/SER.E/13., New York, 1999.
463 CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, PUF, 1986, p. 42.

Management et en Administration Publique de Paris. Ces cadres du BOM qui officiaient comme conseillers en Management n'avaient pas les moyens qui pouvaient leur permettre de moderniser toute une administration. Ils s'efforçaient, dans les années 1970 et 1980, d'organiser des séminaires axés sur le management, à l'intention des autorités administratives déconcentrées (Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets), des agents des ministères (conseillers techniques, directeurs nationaux des services publics) et des dirigeants d'entreprises publiques et parapubliques. Ces formations étaient d'autant plus nécessaires du fait que tout le mode de formation initiale ou continue de ces fonctionnaires reposait sur les formations classiques des fonctionnaires selon le modèle continental européen. La technicité fondée sur les finances, le droit ou la comptabilité, sur des capacités de rédaction, était privilégiée par rapport aux compétences requises compétences en matière d'animation d'équipe ou de management stratégique[464]. L'inexistence d'institutions spécialisées dans la professionnalisation du management destinées à produire et reproduire une élite managériale prise en charge et recrutée par la fonction publique, explique l'absence de révolution managériale dans tous les secteurs de l'administration sénégalaise comme ce fut le cas en Europe occidental[465].

L'idée de base à la création du BOM était de rendre l'administration sénégalaise plus efficace, plus opérationnelle moins bureaucratique en introduisant un mode de gestion fondé sur quelques règles de management[466]. Toutefois, ce projet de réforme administrative ne concerne pas l'administration territoriale ; il est resté suspendu au plus haut niveau de la hiérarchie de l'administration centrale, entre la présidence, la primature et les ministères. Les préfets et sous-préfets n'étaient guère imprégnés des méthodes de management quand bien même, ils avaient une mission d'animation de développement à la base. Ils sont restés avec leurs œillères dans le commandement territorial assurant une mission de représentation et de maintien de l'ordre.

Le BOM était plutôt une structure de contrôle et d'orientation ou de rationalisation de l'administration pour un fonctionnement rigoureux et logique de l'appareil administratif

---

464 GUILLEMANT, Raphaële Fabre, *Les Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, édition l'Harmattan, 1998, p. 191.

465 La France s'est mise à l'Ecole américaine, où l'une des grandes réussites de l'ENA a été la création rapide d'une nouvelle génération de fonctionnaires, un groupe d'employés de l'État, professionnels et modernisateurs. Voir Marie-Laure DJELIC, « L'arrivée du changement en France, un retour historique sur les liens entre managérialisme et État », in: *Politiques et Management Public*, volume 22, n°2, juin 2004, p. 7.

466 Entretien avec le journaliste Abdou Latif Coulibaly, février 2008.

et non un organe chargé d'introduire les mécanismes du management dans l'administration sénégalaise. Le BOM a fait son temps dans la réforme des structures administratives classiques sénégalaises. Il a permis à l'État du Sénégal de maitriser les effectifs de l'administration sénégalaise et les dépense du personnel. Le BOM a encadré la grande réforme administrative de 1972 et procédait à une évaluation tous les deux ans de la politique de décentralisation.

Lorsqu'un étudie la réforme de l'administration publique sénégalaise, la référence au Bureau Organisation et Méthode (BOM) est presque inévitable. Dans l'imaginaire collectif de l'intelligentsia sénégalaise, la création de cette structure est indissociable « au génie organisationnel » de SENGHOR, le premier Président du Sénégal[467].

La renommée et la considération dont bénéficiait le BOM, se justifient aussi bien par l'étendue de ses attributions que par la qualité de ses ressources humaines et par son rattachement au Secrétariat général de la Présidence. Le mythe qui entourait cet organe administratif duquel dépendait le BOM, peut s'illustrer à travers la forte personnalité des administrateurs qui ont été secrétaire général de la Présidence et de leur rang prééminent dans le dispositif de l'appareil administratif et gouvernemental[468].

Après avoir marqué l'esprit des fonctionnaires sénégalais, le BOM est devenu en 1992, la Délégation au Management Public (DMP).

---

467 Le président Senghor est considéré par la plupart des sénégalais, à tort ou raison, comme ayant été un homme de dialogue, de méthode et de rectitude dans la gestion des affaires publiques.

468 Au Sénégal, le secrétaire Général de la présidence de la république dispose d'un rang élevé dans la hiérarchie gouvernementale suivant le régime politique du moment. C'est aussi, un organe essentiel sur lequel s'appuie le Président de la République en matière administrative. Par l'étendue de ses pouvoirs et la confiance que lui accorde le chef de l'État, il devient sous l'Administration SENGHOR, l'autorité administrative la plus haute. De façon constante, il a été choisi parmi les hauts fonctionnaires les plus chevronnées, représentant l'élite politico- administrative de la fonction publique. L'influence prégnante de deux personnalités, Omar WELE et surtout de Jean COLLIN, réputés pour « leur rigueur et leur sens élevé » de l'État, aurait contribué au rayonnement du Secrétariat de la Présidence et des services qui y étaient rattachés. J. COLLIN, Ministre d'État et Secrétaire général de la Présidence, est passé par ordre de préséance comme le premier des ministres nommés assurant même l'intérim du Président de la République en 1987. On comprend aisément, le mythe qui entourait le BOM en tant que service rattaché au Secrétariat général de la Présidence de la République et le fait qu'il soit catalogué comme le laboratoire de l'État du Sénégal en matière administrative. L'aura dont disposait le Secrétaire générale sous le régime socialiste s'est fortement amenuisée sous le régime libéral après l'alternance politique intervenue en 2000. Voir Mohamed FALL, *l'évolution et le fonctionnement du Secrétariat Général de la Présidence de la République depuis 1960*, mémoire de fin d'études, ENAM, 1994.

B/ La Délégation au Management Public (DMP)

La DMP a été créée dans un contexte d'émergence des concepts de modernisation de l'État et du développement du management public. Il s'agit pour l'État du Sénégal de substituer au BOM, une nouvelle structure de conseil qui œuvre pour l'adaptation des structures administratives sénégalaises aux nouvelles exigences du développement organisationnel : efficacité des structures administratives, compétence des ressources humaines et nouvelle donne des relations entre l'administration publique et ses usagers. La revue des attributions de la DMP, permet de comprendre la mission managériale qui lui a été dévolue.

I/ La définition des attributions de la DMP

Les attributions de la DMP sont fixées par le décret n° 92-658 du 15 avril 1992. Il lui confère des compétences dans trois domaines principaux : Organisation et fonctionnement de l'administration, formation permanente et valorisation des ressources humaines, communication interne et externe de l'administration.

L'article 2 du décret précité stipule que la DMP, dans le cadre de sa mission d'amélioration de l'efficacité de l'administration et d'amélioration des relations de celle-ci avec les usagers, est chargée de mener toutes études visant :

- l'allégement et la rationalisation des structures et des procédures ;
- l'introduction de système de gestion moderne dans l'administration ;

Pour ce faire, la DMP devait être consultée par les départements ministériels sur tout projet de modification ou de création de structures administratives.

L'article 3 du décret faisait de la DMP, la structure chargée de définir la politique générale et la stratégie de mise en œuvre de la formation permanente dans l'administration publique.

Elle assurait l'ingénierie de la formation permanente auprès des départements ministériels. Elle impulsait et suivait la réalisation des plans ministériels de formation en coordonnant l'élaboration d'un bilan évaluatif annuel. C'est ainsi qu'elle émettait un avis sur tout projet de création ou de modification de structure de formation permanente

et conduisait les études générales nécessaires pour la réforme des écoles nationales de formation.

La DMP était chargée de l'identification des possibilités de formation et des sources de financement à solliciter afin de satisfaire les besoins de formation exprimés. À cet égard, elle prenait soin :

- de susciter et de centraliser, sous réserve des compétences dévolues au Service de la Coopération, toutes les offres de formation en cours d'emploi et bourses issues des institutions nationales et étrangères ;
- de diffuser les dites offres dans l'administration et participe à la sélection des candidats ;
- d'acheminer vers les établissements de formation ou de perfectionnement les dossiers des agents de l'État bénéficiaires de bourses.

Dans le cadre de sa stratégie de communication, la DMP devait travailler à la définition d'une politique de communication au sein des administrations, et entre celles-ci et les usagers, en vue d'instaurer une mentalité et une culture communes à l'ensemble des agents de la fonction publique. L'objectif était d'améliorer l'image de marque de l'Administration auprès du public. La DMP assistait les départements ministériels dans la mise en œuvre de leur politique de communication de deux manières: d'une part, la mise en place de structures et de procédures de communication interne entre les services et; d'autre part, la mise en place d'un dispositif d'écoute et d'accueil du public, de dialogue et d'échanges.

En somme, la DMP avait pour mission, sous l'autorité du Ministre Délégué, auprès du Premier ministre, chargé de la modernisation de l'État et de la Technologie, de concevoir et de mettre en place des systèmes de gestion administrative en vue de l'amélioration de l'efficacité de l'administration en introduisant des outils du management qui ont cours dans les entreprises privées.

II/ L'adoption d'une option managériale dans l'administration sénégalaise

La Délégation au Management Public qui se substitue au BOM, semble faire entrer l'administration publique sénégalaise dans une ère de modernisation. La création de la DMP comme organe chargé de la modernisation des structures de l'administration

publique, coïncide avec l'arrivée au pouvoir d'un chef de l'exécutif qui incarnait la rupture dans la gestion des affaires publique[469]. L'institution n'est certes pas nouvelle mais la consonance est séduisante. Dès lors, la mission première de la DMP était de résoudre, dans un premier temps, le problème de la transition d'une administration alourdie par les procédures pour construire une administration utilisant des procédures allégées et ; dans un deuxième temps, de faciliter l'utilisation des outils d'un management basé sur la théorie de l'entreprise. L'utilisation des normes du management par les administrateurs civils, leur permet d'aller au-delà des textes, de comprendre le contexte, de diriger les hommes et les choses mais aussi et peut être surtout de dégager l'image d'un leadership.

Le management appliqué à l'administration publique sénégalaise s'inspire ainsi des principes de compétitivité et de rentabilité de la gestion privée afin de mettre en exergue de nouvelles stratégies de renouveau du service public tel qu'il a été théorisé par Michel ROCARD en France. Ce management ne peut se faire que lorsque l'administration sénégalaise se met dans la posture d'une quête de résultats quantitatifs et qualitatifs à partir des décisions centrées : d'une part, sur des indicateurs d'efficacité liés aux critères de prévision, d'évaluation et de la capacité à atteindre des objectifs ; et d'autre part, sur des indicateurs d'efficience qui mesurent le degré de pertinence de l'allocation des ressources et leur impact sur les demandes sociales.

La question qui se pose alors, est la capacité de la DMP, en tant qu'organe de conseil en management, d'organiser exclusivement l'innovation et la modernisation de l'administration publique sénégalaise. La réponse n'est pas simple du fait que certains secteurs tels que l'informatique, les affaires scientifiques, techniques et technologiques qui font appel à une expertise avérée, sont organisés en délégation[470] indépendante destinée à jeter les bases du développement de leurs activités. Il s'agit particulièrement de la Délégation aux affaires scientifiques et technologiques, de la Délégation à l'informatique et la Délégation à l'insertion, à la réinsertion et à l'emploi. Au demeurant, quelle que soit la pertinence qu'on peut trouver dans les études menées par

469 Lors de son discours d'adieu radiotélévisé aux sénégalais le 31 décembre 1980, le Président SENGHOR disait de son premier ministre, Abdou DIOUF qui venait de lui succéder par les dispositions de l'article 35 de la Constitution, qu'il était « un gestionnaire et un homme de rigueur ».

470 La création de Délégation, en tant que structure spécifique, n'est pas nouvelle dans l'Administration sénégalaise car dans les années 70, il a été créé deux délégations générales: la Délégation à la recherche Scientifique et technologique et la Délégation à la promotion humaine et du tourisme. Elles ont été transformées par la suite en ministère puis la délégation aux affaires scientifiques et technologiques a été rétablie et rattachée à ce même Ministère de la recherche scientifique et de la technologie.

la DMP, il apparaît qu'il y a eu des limites dans la prise en charge de certains secteurs qui requièrent une haute technicité.
La disparition ou la transformation de certaines délégations en Commissariat, Direction, Secrétariat et même leur rattachement à certains ministères comme celui de la modernisation de l'État puis la suppression de ceux-ci soulèvent le problème de la cohérence et de la pertinence dans la création des structures.

La valse de rattachement de la Délégation au Management Public entre le Ministère délégué à la modernisation de l'État (1992 à 1994), le Ministère de la modernisation de l'État (1994 à 2000), la primature (2000 à 2001), et le Secrétariat Général de la Présidence (à partir de 2001), entravait sa capacité d'influence et décrédibilisait dans le même temps les importantes missions qu'elle pouvait assumer. Cette perte d'influence s'explique par le défaut d'un rattachement permanent et constant à une institution dont l'autorité est incontournable dans le dispositif administratif et gouvernemental. La Délégation au management public demeurait, cependant, le centre névralgique qui étudiait toutes les questions relatives à l'allégement des procédures, à la rationalisation des structures et à l'introduction de systèmes de gestion moderne. Si son avis était obligatoire pour tous les projets de modification ou de création de structures dans l'administration publique, il ne s'imposait pas au Gouvernement.
La DMP est restée un organe de conseil qui ne lui a pas permis d'avoir un pouvoir d'injonction à l'égard des autorités administratives centrales. Les exigences politiques sont privilégiées devant les études et avis livrés aux autorités de tutelle. L'œuvre de conseil est, ainsi, différente de celle d'une restructuration profonde qui touche aux agencements structurels ancrés dans l'appareil administratif et dont la refonte totale ou partielle incombe aux autorités politiques.
En considérant les paramètres du management tels que les indicateurs de gestion, force est de voir si la DMP a pu instiguer l'utilisation des modes de gestion du privé dans l'administration publique ? A-t-elle pu instaurer de nouvelles figures de la performance ? A-t-elle favorisé les conditions d'émergence et de diffusion des nouvelles pratiques en matière de performance ? A-t-elle réussi d'imposer une transparence des modes de reddition des comptes de l'État ? A-t-elle établi une passerelle pour le passage d'une relation de citoyen – usager avec l'administration publique à une relation de citoyen – clientèle ?

Le rôle de conseil conféré à la DMP ne pouvait pas lui permettre de mener une révolution managériale dans l'administration sénégalaise parce qu'elle ne disposait pas de moyens d'injonction à l'égard des autres structures administratives. Tout compte fait, les attributions de la DMP en faisaient l'une des structures les plus engagées dans la conception et la mise en œuvre de la réforme de l'appareil administratif[471]. La DMP a été à la base de l'introduction de nouveaux outils technologiques et de gestion tels que l'introduction généralisée de l'informatique dans l'administration publique, la modernisation de la gestion des ressources humaines avec la systématisation de l'analyse des postes et l'établissement de nouvelles méthodes d'évaluation du personnel. La DMP a initié la première concertation nationale sur la qualité du service public en 1999 qui a donné naissance au Programme intégré de réforme du secteur public en 2001. La DMP a été remplacée en 2008 par la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT). La fusion de la DMP et de la Direction de l'Assistance Technique a donné naissance à la nouvelle structure avec le maintien du personnel

C/ La Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT)

Le décret n°182-2008 du 28 février 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la DREAT[472], la présente en son article premier, comme une structure administrative d'étude, de conseil et d'assistance en matière d'organisation administrative, de renforcement des capacités des institutions et des ressources humaines de l'État, et de coordination de la politique nationale de coopération technique. Elle est au service de l'administration centrale, des entreprises du secteur parapublic, de l'administration territoriale et des collectivités locales. La structure telle qu'elle est définie par le décret remplit des missions diversifiées. Elle poursuit des missions générales d'encadrement et perfectionnement des administrations publiques et parapubliques mais aussi des missions spécifiques relatives à la coopération internationale.

471 Cf. *Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP), op. cit*., p. 30.
472 La DREAT est devenue la DGREAT (Délégation générale à la Réforme de l'État et à l'Assistance technique) à la seule faveur du décret de nomination d'Abdoul Aziz TALL comme Délégué général lors du Conseil des Ministres du 29 novembre 2012.

Sous le « gouvernement de l'alternance[473] », la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT) s'est substituée à la DMP. Comme la structure précédente, elle a repris les missions d'études, de conseil et d'assistance en matière d'organisation administrative, de renforcement des capacités des institutions et des ressources humaines de l'État mais aussi de coordination de la politique nationale de coopération technique.

La DREAT est très proche des formes et des tâches, jadis, dévolues au BOM et à la DMP. En plus de l'héritage des missions classiques de ses prédécesseurs, elle s'ouvre aux affaires internationales et se met au service de l'administration territoriale et des collectivités locales. Mais, les missions de cette structure reproduite et renommée deviennent ainsi tentaculaires et hybrides. La succession dans le temps de ces structures qui, en principe, est le même, s'accompagne d'un renouvellement de dénomination qui semble adhérer à la conjoncture économique du moment. L'innovation majeure de la DREAT par rapport au BOM et à la DMP, c'est que les départements ministériels sont tenus de la saisir, pour avis, sur tout projet de décret de création ou de réorganisation des structures de leurs services et sur toute question liée à la coopération technique

I/ Les missions générales d'encadrement et de perfectionnement

Les missions générales de la DREAT concernent les fonctions d'études, de communication et de renforcement des capacités. Les articles 2, 7 et 8 définissent clairement ces missions. La DREAT a, ainsi, pour missions générales :

- de contribuer, par la réflexion et la réalisation d'études spécifiques, à l'élaboration des stratégies de mise en œuvre des politiques publiques ;
- de participer au suivi et à l'évaluation des politiques publiques ;
- de veiller à l'adaptation permanente de l'organisation des services des secteurs public et parapublic, et des collectivités locales ;
- de développer dans l'administration la culture de responsabilité, de performance, de qualité du service public, de bonne gestion et de transparence, conformément à la politique de bonne gouvernance de l'État ;

473 Le « gouvernement de l'alternance » est une commodité de langage pour indiquer les nouveaux gouvernants arrivés au pouvoir au Sénégal après les élections présidentielles de 2000. Ce n'est ni une catégorie de la science politique, ni une catégorie du droit constitutionnel.

- de définir les politiques et stratégies d'amélioration de la communication administrative interne et externe des services de l'État ;

La DREAT intervient à travers principalement deux Directions pour accomplir ses missions :
C'est d'abord la Direction du Conseil Stratégique, de l'Innovation et de l'Organisation, ensuite, la Direction du Renforcement des capacités dus personnels et de la Communication.
La première direction, en plus des études d'évaluation des politiques du gouvernement, mène des études d'organisation ou de réorganisation des services de l'État et de ses démembrements en vue d'améliorer l'organisation interne, l'efficience et la qualité des services publics. Cette direction est chargée également de mener ou de susciter toute étude ou recherche relative à des méthodes de gestion innovantes au profit des administrations publiques. Elle a la latitude de fixer les procédures et les normes de création et de modification de l'organisation des structures administratives.
La seconde direction, celle du Renforcement des capacités des personnels et de la communication, intervient particulièrement dans la formation. Sa tâche la plus importante est sans doute, la réalisation d'un schéma directeur de la formation permanente des personnels et l'apport d'un soutien méthodologique aux départements ministériels, à leurs démembrements, et aux collectivités locales pour l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre des pans de formation. Elle va jusqu'à apporter un soutien méthodologique aux acteurs non étatiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de formation. En dehors de ces missions générales, la DREAT se doit de développer la coopération bilatérale et multilatérale.

II/ Les missions relatives à la coopération internationale

La DREAT, par le biais de la Direction de l'Assistance technique est chargée, selon le décret 2008-182, en son article 9 :

- de gérer le personnel de l'Assistance technique étrangère et nationale ;
- de promouvoir et de coordonner la coopération Sud-Sud et le volontariat au Sénégal ;

- de valoriser les compétences des Sénégalais de l'extérieur à travers des actions de développement, en relation avec le ministère chargé des Sénégalais de l'extérieur ;
- de suivre les relations avec les départements et organismes d'accueil des assistants techniques et des volontaires ;
- de rechercher en relation avec le ministère chargé de l'Economie et des Finances, le financement des programmes de formation initiés par la Direction du Renforcement des Capacités des Personnels et de la Communication ;
- d'assurer le suivi de la diffusion des offres de formation issues de la coopération technique ;
- d'instruire les dossiers d'Accord, de convention ou d'échange en matière d'assistance technique ;
- de participer aux commissions mixtes de coopération et de suivi des décisions et recommandations qui en sont issues ;
- de prospecter les marchés internationaux et de rechercher des sources de financement pour le développement de l'Assistance technique multilatérale et bilatérale ;
- de réaliser les études nécessaires au développement de la politique nationale d'assistance technique.

Dans le cadre de la coopération technique, la DREAT reste également à la disposition du secteur privé et des organisations non gouvernementales pour apporter son soutien au renforcement des capacités en mettant à leur disposition une expertise internationale.

D'une gestion calquée sur le mode « organisation et méthode », l'administration sénégalaise passe à la nécessité d'un management public qui est à la mode dans les pays industrialisés pour, ensuite, prendre en compte la sélectivité de l'aide publique au développement, la coopération Sud-Sud, le développement de la coopération technique bilatérale et multilatérale, la prospection des marchés internationaux. Elle devient, de plus, l'organe de conseil des collectivités. Son paradoxe est qu'on tend à lui confier des missions de contrôle comme celles du contrôle financier ou de l'Inspection Générale d'État, alors qu'elle est normalement chargée de moderniser l'État. Toutes ces missions qui sont dévolues à la DREAT, font que celle-ci présente l'image d'une pieuvre aux ventouses fragiles. Cette structure, en charge de ces dernières missions, engrange ainsi de vastes attributions et étend ses tentacules à des domaines spécifiques qui relèveraient

normalement d'autres ministères compétents. Nous pensons, que le développement de la coopération technique bilatérale et multilatérale, le développement de la coopération Sud –Sud et la prospection des marchés internationaux ainsi que la recherche des sources de financement pour le développement de l'assistance technique multilatérale et bilatérale, pouvaient vraisemblablement être confiés à une direction dynamique du Ministère des Affaires étrangères et/ou du Ministère de la Coopération. La DREAT n'ayant pas les moyens humains et matériels d'intervenir dans tous les domaines qui lui sont dévolus.

La reproduction de ces structures peut s'analyser comme un invariant des successions présidentielles au Sénégal où chaque Président a voulu marquer son empreinte sur l'administration publique. Cela s'explique du fait que dans ce pays, et sur une grande partie du continent africain, il existe une excroissance des pouvoirs présidentiels qui fait que les réformes administratives initiées par l'Exécutif ne rencontrent aucune résistance de la part des autres pouvoirs étatiques.

Les structures de modernisation de l'administration publique sénégalaise, quelle que soit leur dénomination, ne sont pas autonomes. Leurs missions sont imposées du dehors par le pouvoir politique au gré des régimes qui ont en charge la gestion de l'État. En effet, les nouveaux gouvernants qui arrivent au pouvoir par le biais d'une alternance politique et qui sont novices dans la gestion publique, ont souvent tendance à désorganiser inconsciemment le fonctionnement normal d'une administration à cause d'une méconnaissance des rouages administratifs.

La DREAT, dernière grande structure chargée de réformer l'État du Sénégal dévoile l'image d'une cellule d'intelligence administrative boulimique. Avec les nouveaux gouvernants arrivés au pouvoir en 2000, la DREAT joue moins le rôle d'un organe de conseil. Elle a plutôt dévoilé l'image d'un organe réactif, souvent sommé de légitimer les dérives des pratiques administratives du nouveau pouvoir politique[474]. La résistance de la DREAT à cautionner certaines dérives du pouvoir d'Abdoulaye WADE dans l'organisation administrative, a souvent conduit à l'isoler dans le processus de création des structures ou à l'ignorer pour toute production intellectuelle qu'elle effectue en matière administrative. Cela se constate notamment lors du séminaire sur l'évaluation de la corruption au Sénégal organisé par la DREAT en avril 2010 et financé par l'USAID

474 Entretien avec Amadou. SADIO, conseiller en Organisation à la DREAT, Avril 2010.

où aucun membre du gouvernement n'a marqué sa présence.
La DREAT a fait montre d'une grande volonté de réformer l'Administration sénégalaise mais le pouvoir du Président Abdoulaye Wade ne lui a pas facilité la tâche. Ce pouvoir a freiné les ambitions de ladite structure et l'a confiné dans une posture d'organe consultatif. Malgré cela, la DREAT s'est engagée en 2010, de concevoir un schéma directeur de la Réforme de l'État 2011-2015. En 2013, le pouvoir de Macky est revenu sur l'ancienne formule en ressuscitant le BOM.

Après l'indépendance, Les pouvoirs publics sénégalais étaient conscients que le maintien systématique des structures administratives classiques issues de la colonisation, ajouté à une complexification des activités liées à la multiplication des demandes sociales, pouvaient atrophier un appareil administratif par ailleurs démuni de moyens matériels, humain et financiers. Les dysfonctionnements qui en découlent, favorisent des carences dans l'action administrative dues à l'inadaptabilité de structures classiques pour la gestion des affaires publiques. La réponse des pouvoirs publics se trouve alors dans la création de structures spécifiques cohabitant avec des structures dites traditionnelles ou classiques qui se focalisent dans la gestion routinière quotidienne. Ce que l'on nomme Délégation, Mission, Commissariat, Cellule et Unité constituent les structures administratives spécifiques au Sénégal. La Délégation est une structure technique qui a une mission permanente d'étude, de conseil et d'encadrement. Elle est chargée de mettre en œuvre les politiques générales d'un secteur considéré comme important et de jeter les bases du développement de ses activités. Les Missions sont des structures administratives limitées dans le temps, créées afin de réaliser des opérations précises dans le but d'atteindre des objectifs quantifiés. C'est le cas notamment de la mission IGE/BOM destinée à contrôler les structures et les emplois de l'administration sénégalaise et de la célèbre Mission d'études et d'aménagement des vallées fossiles qui a été la pomme de discorde entre le Sénégal et la Mauritanie sur le drainage des eaux du fleuve Sénégal pour la revitalisation des vallées. Le Commissariat en tant que composante de l'Administration de mission, est une structure ambivalente au Sénégal car elle peut avoir des missions temporaires ou permanentes (Commissariat général au plan). La cellule comme l'unité sont des structures d'études, de réflexion, de programmation, de suivi et d'évaluation d'une politique ou d'un projet au sein des

ministères[475]. Il s'agira pour ces structures spécifiques d'intégrer une approche pluridisciplinaire par la consultation préalable de plusieurs structures techniques dans l'administration afin de mettre à la disposition des pouvoirs publics le maximum d'informations avant la prise de décisions devenues de plus en plus difficiles et complexes. Elles sont aussi des structures de réflexion, de conception et d'assistance concernant des secteurs ou l'ensemble de l'administration publique, destinées de livrer des solutions qui semblent être adéquates pour régler les failles du système. Mais la création de structures telles que les Unités et les Cellules fait dépendre davantage l'administration sénégalaise des bailleurs de fonds dans la mesure où leur existence et leur maintien sont liés à leurs financements et aux procédures qu'ils imposent et qui priment sur celles de l'État. La mise en place de ces structures temporaires qui peuvent être reconduites, est une démarche de contournement de l'appareil ministériel par les bailleurs afin d'avoir la mainmise et le contrôle sur les projets. Mais la multiplication de ces structures spécifiques retire la matière grise des ministères qui risquent d'être des coquilles vides en matière administrative et n'assumeront qu'un rôle politique exacerbant la politisation de l'administration publique[476] .

Les trois structures de réformes qui sont le BOM, la DMP et la DREAT ont évolué dans le temps et chacune des structures a apporté malgré tout son savoir-faire à l'édifice d'une administration qui a cherché depuis les indépendances les voies et moyens de sa modernisation. Parallèlement, à travers d'autres structures, les pouvoirs publics sénégalais ont tenté de construire une administration de type moderne pouvant utiliser les nouvelles technologies de l'information et capable de s'adapter à son environnement.

475 Cf. *Etude sur les Modalités de Réglementation des Normes et Procédures de création des Structures administratives*, Délégation au Management Public (DMP), Ministère de la Modernisation de l'État, janvier 1994.

476 Les enquêtes que nous avons menées auprès de la DMP et du Ministère de la bonne gouvernance valide l'assertion selon laquelle la politisation de l'administration sénégalaise est à la base de l'augmentation des ministères qui sont souvent créés pour satisfaire une clientèle politique. Au même moment des enquêtes, le Sénégal, pays sous-développé est éligible au programme des pays pauvres très endettés, compte 40 ministères.

§2 : Les tentatives de modernisation de l'administration publique

À la fin des années 1970, les dépenses publiques du Sénégal suivaient une courbe d'accroissement constant. Leur financement restait problématique à cause de la faiblesse des ressources budgétaires, due à la morosité économique du pays et mais aussi à des ressources fiscales limitées et mal recouvrées[477]. Cet accroissement des dépenses trouvait principalement son origine dans le développement constant des structures administratives et dans les conditions de recrutement et de rémunération des fonctionnaires[478]. L'État du Sénégal a tenté, d'aligner cette progression des grandes masses de dépenses sur le rythme du produit national brut et a décidé, de mettre sur pied au sein de l'administration publique, un certain nombre de missions techniques pour la maîtrise des effectifs du personnel administratif et de la masse salariale en 1981. En effet, les dépenses du personnel étaient en constante progression. Elles sont estimées d'après les chiffres des comptes définitifs à : 17 milliards 085 millions CFA pendant les 18 mois de la gestion budgétaire 1961-1962 ; 14 milliards en 1962-1963 ; 14 milliards 118 millions en 1963-1964 ; 15 milliards 361 millions en 1964-1965 ; 15 milliards 974 millions en 1965-1966 ; 15 milliards 974 millions en 1966-1967. Les dépenses en personnels ont atteint pendant les 12 mois de la gestion budgétaire 1966-1967, le même montant que les dix-huit mois de la gestion 1961-1962, soit une augmentation de près de 50%[479]. En 1966, les effectifs de la fonction publique sénégalaise s'élevaient à 32 915 agents[480] et occupait une large part du budget. Il paraissait urgent pour l'État du Sénégal de maitriser l'engagement des dépenses du personnel et d'engager une entreprise de modernisation de la fonction publique.

Les tentatives de modernisation de l'Administration sénégalaise, passent d'abord par le contrôle des structures et des emplois dans l'administration (A) ainsi que la mise en place d'une importante mission dénommée Mission IGE-BOM (B). Les deux structures qui sont la CORASEP et la Mission conjointe IGE-BOM, ont véritablement constitué la

477 Voir *Rapport n°3/82 de la mission IGE/BOM, Contrôle des structures et des emplois dans l'Administration*, 1982.
478 *Rapport n°3/82 de la mission IGE/BOM, op. cit.*
479 Chiffres cités par le Président de la République, Léopold Sédar SENGHOR lors d'une allocution radiodiffusée le 4 avril 1968. Ces chiffres ont été cités par Fatou SOW dans son ouvrage: *Les fonctionnaires de l'Administration centrale sénégalaise*, *op. cit.*, p. 129.
480 Cf. Fatou SOW, *Les Fonctionnaire de l'administration centrale sénégalaise*, *op. cit.*, p. 127.

charpente de la modernisation de l'administration sénégalaise. Il est nécessaire, pour comprendre l'ébauche de cette modernisation de l'administration sénégalaise, de porter essentiellement, un regard sur ces deux piliers de l'organisation administrative du Sénégal. L'établissement en 1990 d'un comité de modernisation de l'État qui a abouti en 1991 à la création d'un ministère délégué auprès du premier ministre, chargé de la Fonction publique, de l'Informatique et de la modernisation de l'État (C) ; enfin la mise en place des réformes des finances publiques (D), sont les suites logiques de la construction d'une Administration moderne par les gouvernants successifs du Sénégal.

A/ Le contrôle des structures et la modernisation de la gestion du personnel

L'évolution de l'activité administrative du Sénégal est marquée bien souvent, à la faveur des décrets de réorganisation des ministères, par la multiplication du nombre des services, des comités et conseils tant au niveau national que régional. Cette prolifération des structures s'accompagne d'un engagement des dépenses du personnel dont la maîtrise s'avère nécessaire afin de mieux rationnaliser le budget de fonctionnement de l'État. C'est ainsi que l'État du Sénégal a créé une importante Commission nationale de Rationalisation des Structures et des Emplois publics (CORASEP) en 1979 par arrêté primatoral n°8815/PSGG.ADJ.1 du 07 août 1979. L'arrêté portant création de la CORASEP lui avait ainsi donné mission d'effectuer des travaux préparatoires dans le domaine de la rationalisation des effectifs par la définition de critères de création d'emplois et de structures. Par la suite, l'arrêté n° 7760 du 23 juillet 1981 créa la Cellule de Contrôle des Effectifs et de la Masse Salariale (CCEMS) auprès du Premier Ministre. L'arrêté portant création de la CCEMS, décline dans son article 3 les principales tâches de la Cellule. Il s'agissait : d'un recensement précis des effectifs et le contrôle de la masse salariale, des glissements catégoriels et des conséquences sur la masse salariale puis la recommandation de mesures appropriées pour assurer un meilleur contrôle des effectifs et de la masse salariale. Enfin l'importante mission conjointe, dénommée mission de l'Inspection Générale d'État et du Bureau Organisation et Méthode (IGE-BOM) s'était attelée à vérifier les dotations en personnel correspondant effectivement aux besoins de l'administration sénégalaise et de s'assurer de la pertinence des affectations des agents à des emplois précis. Cette mission a constitué véritablement le socle de la modernisation de la gestion du personnel dans l'administration publique sénégalaise.

I/ La Commission de Rationalisation des Structures et des Emplois Publics (CORASEP)

La Commission de Rationalisation des Structures et Emplois Publics est un organisme qui a été créé par l'arrêté primatoral n° 8815/PM/SGG/ADJ.1 du 7 août 1979. L'article 2 de cet arrêté stipule que la commission est chargée :

- « de participer aux développements des travaux relatifs à la réalisation et à l'utilisation des organigrammes par : le contrôle de l'élaboration et de la mise à jour des organigrammes ; la conception et l'utilisation des fiches de postes dans la gestion du personnel ; la recherche d'une meilleure articulation entre le budget et les organigrammes ;
- de la définition et la mise en œuvre des procédures prescrites par la circulaire n° 83/PM/SP du 28 septembre 1978 et permettant d'apprécier les conséquences budgétaires des projets de réforme de structures ;
- d'une manière générale, de préparer et de coordonner les travaux effectués dans le domaine de la rationalisation des effectifs et de suivre leurs applications, notamment en ce qui concerne l'établissement des critères d'appréciation pour les créations d'emplois ».

Cette commission a mené au début des années 1980 des travaux pour la définition des normes de création de structures administratives au Sénégal, tout en présentant un modèle d'organigramme type des ministères.

1° La rationalisation de la création des structures

La création ou le développement des structures devait prendre en compte trois critères principaux :

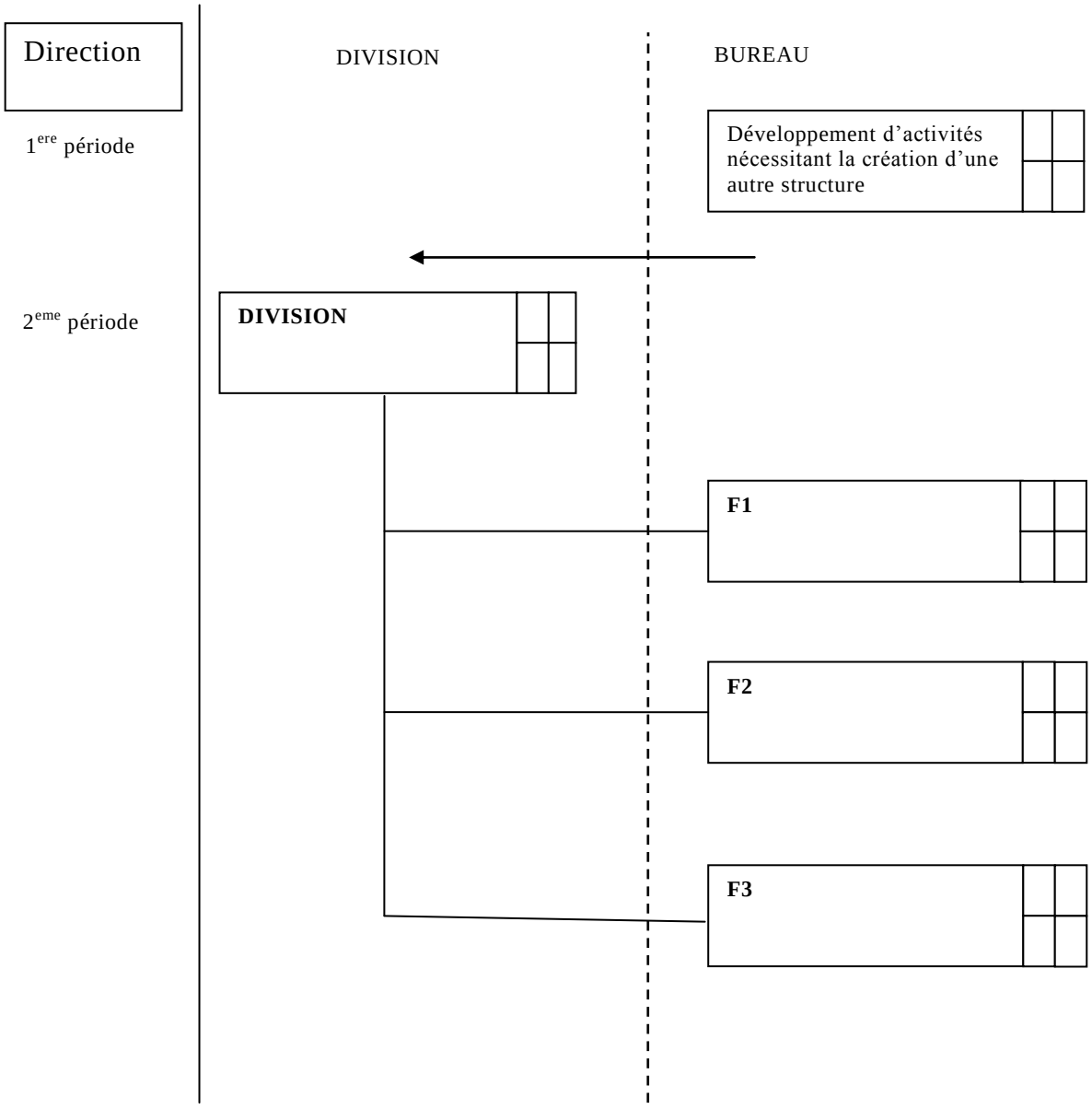
- le champ des attributions (fonction) et leur répartition rationnelle ;
- le niveau d'activité (volume de travail) ;
- les moyens nécessaires (personnels, matériel et leurs coûts budgétaires)[481] ;

481 Cf. *Rapport n° 6/80, Elément de méthode sur l'organisation des structures administratives*, BOM, octobre 1985, p. 44.

Le premier critère défini par le rapport n° 6/80 de la mission IGE-BOM relatif aux éléments de méthodes sur l'organisation des structures administratives au Sénégal, montre que les fonctions constituent, le point de départ, l'axe fondamental de toute création de structures dans l'administration sénégalaise. On distingue les fonctions d'administration générale et financière (Budget, Comptabilité, Personnel) et les fonctions techniques (Travaux publics, enseignement, Technique fiscale)[482]. Généralement, la technique de création est fondée sur un processus de décomposition d'une structure en sous fonctions ; par exemple, une fonction (F) quelconque assumée jusqu'alors par un bureau (B), est décomposée en sous-fonction (F1), (F2), (F3) etc. assumée par une division (D). Ainsi donc, la Division est alors créée avec des éléments constitutifs d'un bureau chargé de (F1), un bureau chargé de (F2) et un bureau chargé de (F3). La même démarche permet de transformer une ancienne division en direction[483].
Le croquis qui suit permet de mieux comprendre l'évolution d'une structure à une autre selon le développement des fonctions.

482 *Rapport n° 6/80*, *Elément de méthode sur l'organisation des structures administratives*, BOM, octobre 1985, p. 44.
483 *Idem*, pp. 45-46.

Le schéma subséquent décrit le processus de passage d'une structure à une autre



Le second critère utilisé pour la création des structures prenait en compte le volume d'activité en mettant en corrélation l'adéquation moyen/activité[484]. C'était surtout le développement d'un service confronté à une prolifération d'attributions multiples qui générait le développement de la structure. La création d'une structure devait prendre en compte quatre paramètres :

- premièrement, les pouvoirs publics devaient dégager un plan d'action à moyen, définissant les orientations générales du secteur, les objectifs assignés et la mise en œuvre de programmes d'actions concrets ;
- deuxièmement, ils devaient considérer un certain nombre d'indicateurs physiques les plus significatifs de l'activité en question, par exemple le nombre de dossiers traités, les nombres de contribuables vérifiés ou de kilomètres de routes entretenues etc.… ainsi que leur évolution dans le temps ;
- troisièmement, la nécessité de dégager un ensemble de ratios liant les moyens aux activités, devait permettre aux concepteurs de définir de façon rationnelle les ressources humaines et matérielles nécessaires sur les plans qualitatifs et quantitatifs ;
- quatrièmement, la dimension productivité devait être prise en compte pour assurer une meilleure performance de l'administration publique[485].

Enfin, le troisième critère était fondé sur la disponibilité des moyens. En général, les projets de création ou d'aménagement des structures développent des ramifications multiples : directions, divisions, bureaux. C'est pourquoi, la CORASEP a dégagé un certain nombre de conditions pour la création des structures et concernant la disponibilité des ressources :

- les pouvoirs publics devaient chiffrer aussi rigoureusement que possible les coûts occasionnés par la mise en application de la nouvelle structure. Ces coûts budgétaires comprennent les charges de personnels, les dépenses de fonctionnement et éventuellement les charges récurrentes[486] ;
- l'évaluation comptable, décrite ci-dessus, devait être accompagnée d'une évaluation qualitative (profils des postes) et quantitative (effectifs nécessaires)

484 Voir à ce titre, *Rapport n° 6/80, Elément de méthode sur l'organisation des structures administratives*, BOM, octobre 1985 p. 45.
485 Cf. Rapport 6/80, *op. cit*., pp. 45-46.
486 Cf. Rapport 6/80, Mission IGE-BOM, *op. cit*., pp. pp. 46-47.

des ressources humaines. Elle était éventuellement complétée par un plan de formation ;

- la création d'une structure devait tenir compte des moyens dans un proche avenir.

La création ou le développement d'une structure devait en fait, s'appuyer sur deux principes. Le premier faisait référence aux conditions de fond et le second était lié aux éléments organisationnels.

- D'abord la création ou le développement d'une structure répondait normalement à des indications physiques sur l'extension du champ des compétences ou sur l'accroissement des activités c'est-à-dire que la nouvelle structure devait normalement correspondre à un besoin réel et nouveau. Cette nouvelle structure ne pouvait se justifier que si elle faisait référence à un volume de travail important et à des compétences spécifiques.
- Ensuite, la création d'une structure supposait une définition précise des fonctions assumées, une claire répartition des pouvoirs et le contrôle de la gestion[487]. En d'autres termes, la décision de création d'une structure devait être accompagnée d'instructions, définissant en détail l'organisation de la structure et les relations hiérarchiques et fonctionnelles.

L'organigramme ne présentait pas souvent dans la réalité les éléments inscrits ; les moyens nécessaires n'étant pas toujours disponibles, les nouvelles structures peinaient à fonctionner correctement. Cette situation fait que le plus souvent, à la place d'un organigramme analytique mais pratiquement vide, la CORASEP encourageait la création de structures plus concentrées avec des cellules étoffées aux attributions polyvalentes. Ce qui suppose des organigrammes plus « compacts » avec des services aux attributions plus vastes et dotés d'agents polyvalents pour éviter les inconvénients occasionnés par les absences et congés[488].

487 Cf. Rapport 6/80, Mission IGE-BOM, *op. cit*., pp. pp. 46-47.
488 Rapport 6/80, Mission IGE-BOM, *op. cit*., pp. pp. 46-47.

2° La construction pratique de l'organigramme

La circulaire primatorale n° 0084/PM/SP du 29 septembre 1976 constitue le fondement qui manifeste la volonté des pouvoirs publics sénégalais de limiter la progression des effectifs de la fonction publique pour mieux apprécier les besoins réels de l'administration sénégalaise. En effet, en juin 1976, les effectifs des agents de l'État s'élevaient à 47809[489] contre 32915 en 1966[490] soit une évolution de 45,2%. Cette évolution des effectifs de la fonction publique a conduit le Premier ministre à travers la circulaire précitée à demander aux ministres, aux Secrétaires d'État, au Secrétaire général du Gouvernement, d'établir l'organigramme détaillé de chaque cellule composant leur département en précisant les liaisons hiérarchiques. C'est le BOM qui a été la première structure chargée d'élaborer un modèle d'organigramme que devait adopter tous les départements ministériels[491]. Les principales composantes de cet organigramme concernent : la structure, les effectifs et les éléments de gestion[492].

Dans la structure, le principe de l'organigramme se fonde sur une ligne de subordination qui part de la cellule de base, le Bureau, placé sous l'autorité d'un chef de bureau et chargé d'un secteur bien défini. Les bureaux peuvent être, soit regroupés en divisions, elles-mêmes regroupées en direction, soit directement subordonnées à une direction[493]. L'organigramme de la structure se présente sous forme graphique représentant pour chaque cellule constitutive un rectangle de même dimension. Il conviendra pour la confection pratique de l'organigramme, d'appliquer la hiérarchie des cellules de la structure administrative telle qu'elle a été définie par la circulaire n° 49/PM/BOM du 9 septembre 1980. Elle se traduit sur le plan pratique de la façon suivante :

---

489 Cf. *Situation économique du Sénégal*, édition 1993, Direction de la Prévision et de la statistique, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, août 1994, p. 71.
490 Cf. Fatou SOW, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op. cit.*, p. 127.
491 Voir à ce titre, *Rapport n° 6/80, Eléments de Méthode sur l'Organisation des Structures administratives*, 3éme édition, CORASEP, Secrétariat BOM, octobre 1985, p. 2.
492 *idem.*
493 A titre illustratif, voir Organigramme *Supra*, p. 128.

1er rang : le chef de département

2e rang : les collaborateurs directs du chef de département[494]

3e rang : les directions générales (éventuellement)

4e rang : les directions

5e rang : les divisions

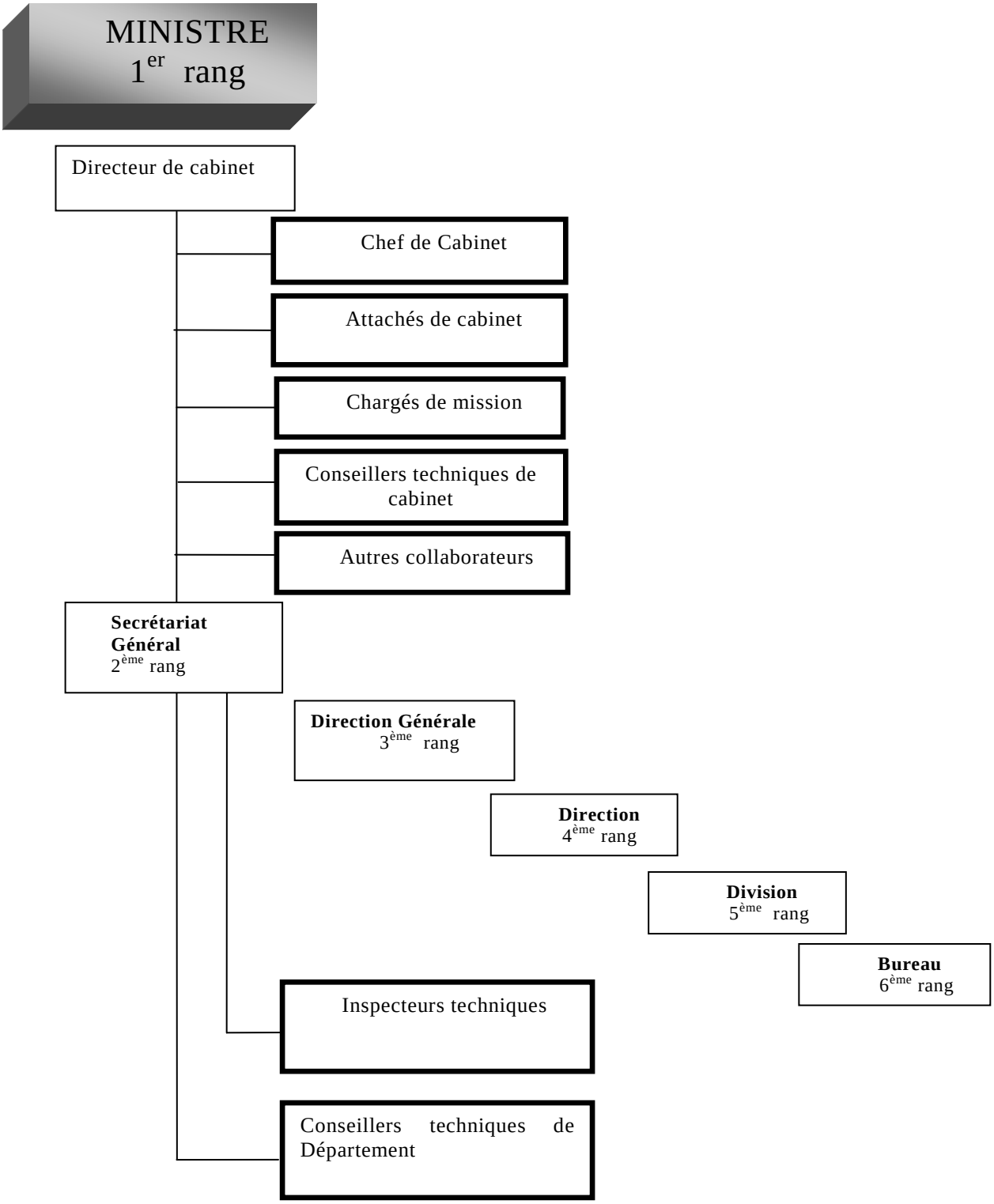
6e rang : les bureaux

7e rang : les sections (éventuellement**).**

Dans une représentation graphique simplifiée, les collaborateurs du Ministre se trouvent au même rang. La difficulté qui peut apparaître concernant les collaborateurs directs du Ministre dans l'organigramme, est liée à la création d'un poste de Secrétariat général au sein du ministère. Il faut toujours veiller à ce que le rectangle le représentant se situe au bas de tous les rectangles représentant les autres collaborateurs[495]. Le département ministériel comprend, outre, le cabinet du Ministre et les services rattachés, le Secrétariat général. A la différence du cabinet qui est un service politique, le Secrétariat général est technique. En principe, le Secrétaire général est nommé par le Premier Ministre ; il est théoriquement, la mémoire du Ministère.

- Le schéma qui suit montre de manière simplifiée l'organisation du département ministériel au Sénégal.

494 Voir *Rapport n° 6/80,* IGE-BOM, *op.cit*, p. 14.
495 *Idem.*


MINISTRE
1er rang
Directeur de cabinet
Chef de Cabinet
Attachés de cabinet
Chargés de mission
Conseillers techniques de cabinet
Autres collaborateurs
Secrétariat Général
2ème rang
Direction Générale
3ème rang
Direction
4ème rang
Division
5ème rang
Bureau
6ème rang
Inspecteurs techniques
Conseillers techniques de Département

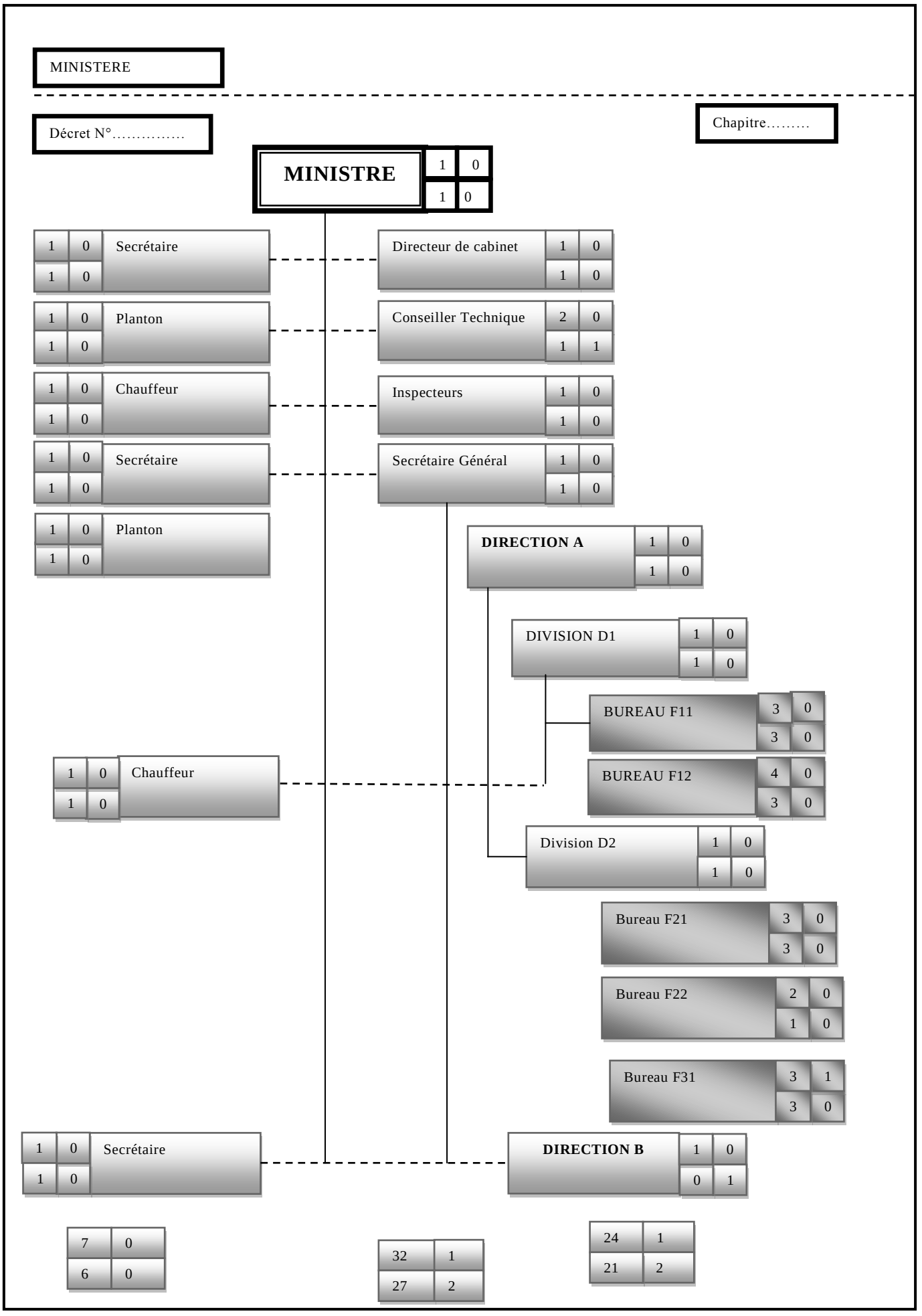
Les effectifs consignés dans l'organigramme se présentent sous différentes formes : l'effectif prévu par le budget de l'État sous la rubrique « prévu » ou « prévision » (services votés) ; l'effectif « réel » du personnel de l'État sénégalais et non sénégalais émargeant au budget sénégalais ; l'effectif « souhaité » qui correspond au nombre supplémentaire d'agents sénégalais demandé pour le prochain budget en plus de l'effectif prévu par le budget en cours d'exécution (mesures nouvelles) et de l'effectif réel de l'« assistance technique » bilatérale et multilatérale. La représentation des effectifs dans l'organigramme se fait selon le même type graphique rectangulaire où dans chaque structure représentant une cellule, on affecte un système de cases destinées à recevoir les différents types d'effectifs. Le mode de calcul des effectifs s'effectue selon le principe de la similarité ; le calcul se fait :

a) au bas de chaque partie de l'organigramme (gauche et droite), par l'addition des éléments semblables. Ainsi, on additionnera les effectifs « prévus » entre eux, les effectifs « réels » entre eux, ainsi de suite ;

b) on obtient ainsi un total au bas de chaque partie de l'organigramme et un total général, au bas de l'organigramme[496]. Ce mode de calcul permet de constater la différence entre le chiffre de l'effectif « prévu » et de l'effectif réel.

- L'organigramme ci-dessous illustre la disposition de quelques fonctions et des structures dans un département ministériel.

496 Voir à ce titre, *Rapport n° 6/80, Eléments de Méthode sur l'Organisation des Structures administratives*, 3éme édition, CORASEP, Secrétariat BOM, octobre 1985, pp. 25-26.


MINISTERE
Décret N°……
Chapitre……
MINISTRE
1 0
1 0
1 0 Secrétaire
1 0
Directeur de cabinet 1 0
1 0
1 0 Planton
1 0
Conseiller Technique 2 0
1 1
1 0 Chauffeur
1 0
Inspecteurs 1 0
1 0
1 0 Secrétaire
1 0
Secrétaire Général 1 0
1 0
1 0 Planton
1 0
DIRECTION A 1 0
1 0
DIVISION D1 1 0
1 0
BUREAU F11 3 0
3 0
1 0 Chauffeur
1 0
BUREAU F12 4 0
3 0
Division D2 1 0
1 0
Bureau F21 3 0
3 0
Bureau F22 2 0
1 0
Bureau F31 3 1
3 0
1 0 Secrétaire
1 0
DIRECTION B 1 0
0 1
7 0
6 0
32 1
27 2
24 1
21 2

La troisième et dernière composante de l'organigramme concerne les éléments de gestion qui permettent de recueillir des renseignements précis sur les responsables de cellules de la structure hiérarchisée. Ces renseignements sont de deux ordres : les renseignements administratifs sur la situation et la carrière administrative du responsable de cellule (statut, hiérarchie, corps, ancienneté dans l'administration et âge) et les renseignements particuliers concernant à la fois la personne du responsable de cellule aussi bien que le matériel qui lui est affecté ainsi que tout autre renseignement utile pour l'administration.

La circulaire n° 48/PM/SP du 29 juin 1979 relative à l'élaboration et l'utilisation des organigrammes et surtout la note de méthode sur l'organisation des structures administratives (Rapport n° 6/80, CORASEP) définissent de manière claire le modèle d'organigramme par l'uniformisation de la présentation des organigrammes, adoptant pour cela, un modèle valable pour tous les départements ministériels. L'avis ou l'approbation de la CORASEP sur la conception des organigrammes leur donne beaucoup plus de crédit quant à la pertinence de leur utilisation. Dans la circulaire primatorale n° 26/PM/SGG du 9 avril 1982, le premier ministre rappelle à cet effet que : « *les organigrammes élaborés par les départements ministériels et approuvés par la CORASEP, s'imposent à l'Administration* »[497]. L'élaboration et la présentation des organigrammes approuvés par la CORASEP étaient une condition préalable à l'examen des budgets des départements ministériels.

L'intérêt pratique de l'établissement d'un organigramme dans l'Administration, se trouve dans un triptyque de la connaissance des structures, de la maîtrise des effectifs et de l'évaluation des propositions budgétaires[498].

La représentation graphique des structures permet d'avoir une visualisation fidèle des textes créant et organisant le département ministériel. Ainsi, toutes les imprécisions ou lacunes auront des conséquences sur le rattachement des services, la répartition des attributions et la normalisation des appellations. La mise en place de l'organigramme dans l'administration sénégalaise a permis de mettre en exergue les relations entre les missions (par exemple Mission d'Aménagement et de Promotion du Technopôle de Dakar), les structures et les procédures. L'organigramme donne à voir l'évolution d'une structure à une autre. La création de nouvelles structures, leur suppression ou leur

497 Voir Circulaire primatorale n°26/PM/SGG en annexe 3.
498Voir à ce titre, *Rapport n° 6/80, op.cit*, pp. 66-76.

transfert retrace l'évolution d'un département ministériel dans le temps. C'est à travers, l'organigramme des structures administratives que la Mission IGE-BOM de 1982 a eu une parfaite maîtrise des agents des départements ministériels. La connaissance de ces effectifs permet d'appréhender le volume de travail des services en renseignant sur les besoins précis des effectifs et en décelant les surcharges ou sous emplois d'agents dans les structures ; ce qui permet de procéder à une adaptation entre poste et agent. Cette lisibilité du nombre d'agents dans une structure donne la possibilité aux services compétents du budget d'avoir des éléments d'appréciations nécessaires sur chaque membre du groupe et non pas seulement sur l'ensemble du groupe. Elle permet également de faire la chasse aux fonctionnaires fantômes et aux emplois doubles. L'organigramme général est un indicateur pour mieux maîtriser la masse salariale parce qu'il comporte la référence du décret d'organisation ainsi que le chapitre budgétaire. Il annonce, par le jeu de notes de renvoi et de légende, les différentes directions qui composent le ministère.

La CORASEP avait fait des efforts de normalisation concernant l'établissement des organigrammes ; elle avait, également, veillé au respect des critères de création des structures et à la pertinence des choix de dénominations dans le but de moderniser l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale sénégalaise. Cette modernisation de la gestion du personnel qu'elle avait ébauchée, sera améliorée par les missions IGE-BOM.

II/ La Modernisation de la gestion du personnel

Depuis la Mission IGE-BOM de 1982 et les politiques d'ajustement structurel des années 1990, la modernisation et la professionnalisation de la gestion des ressources humaines constituent un des vastes chantiers de la réforme de l'administration. Des avancées significatives ont été enregistrées au plan des textes législatifs, de la modernisation des outils de gestion, d'encadrement et de développement des ressources humaines de l'administration[499]. Il y a des acquis dans la modernisation de la gestion du personnel de l'administration sénégalaise mais aussi des faiblesses qu'il convient de rectifier pour optimiser la performance des ressources humaines

499 *Rapport national sur la Gouvernance au Sénégal, non publié*, 2011, p. 71.

1° Les acquis de la gestion des ressources humaines

L'érection de la Direction de la Fonction publique en une Direction générale, par décret n° 2009-1448 du 30 décembre 2009, portant organisation du Ministère de la Fonction publique, du Travail, de l'Emploi et des Organisations professionnelles, assortie d'un plan d'effectifs pour lui permettre d'améliorer ses prestations et de répondre aux attentes des usagers, peut paraitre comme une volonté de l'État du Sénégal de moderniser le personnel de l'Administration[500]. L'innovation majeure qui peut être considérée comme un acquis fondamental, a été la prise en compte de la dimension prévisionnelle de la gestion des ressources humaines, matérialisée par la création de la Direction de la Gestion prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences. La Fonction publique sénégalaise a toujours eu une tradition de gestion du personnel basée sur la notion de carrière avec une prédominance de la gestion administrative et statutaire. La nouvelle exigence est de se doter d'outils efficaces pour un meilleur management des ressources humaines. Ce qui justifie le développement de l'approche GPEEC (Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et de la Compétence) dans les différents secteurs de l'administration publique. La création de services destinés aux Ressources Humaines dans certains départements ministériels est une volonté de l'État d'instituer cette fonction jusque-là laissée en marge du dispositif managérial de l'administration. L'importance d'une Gestion des Ressources Humaines, pour améliorer les performances des structures, oriente de plus en plus les pouvoirs publics à la création de directions des ressources humaines (DRH) ou services de ressources humaines(SRH) à côté des DAGE ou SAGE[501]. Dans le Décret n° 2012-1223 du 5 novembre 2012 portant répartition des services de l'État, une DRH apparait dans l'organigramme de 4 Ministères. Il s'agit :

- Ministère de la Santé et de l'Action Sociale ;
- Ministère de l'Education nationale ;
- Ministère de l'Intérieur ;
- Ministère de la Fonction publique, du Travail et des Relations avec les Institutions.

500 *Rapport national sur la Gouvernance au Sénégal, non publié*, 2011, *op. cit.*, 71.
501 *Ibidem*, 2011, p. 72.

Il s'y ajoute la Direction des personnels au Ministère de l'Intérieur et la Direction de l'Administration et du Personnel au Ministère de l'Economie et des Finances dans chacune des Directions générales, excepté la Direction générale des Finances.

L'Administration sénégalaise fait de plus en plus des renforcements de capacité des ressources humaines. Des sessions de formation et des voyages d'étude ont permis à certains agents de l'Administration (DREAT, Secrétariat Général de la Présidence République, Ministères) de partager et de capitaliser des expériences de bonnes pratiques afin de consolider leurs connaissances sur des thématiques d'intérêts et d'enjeux stratégiques notamment la Gestion axée sur les résultats, le management stratégique et la Gestion des Ressources humaines (GRH)[502].

Avec les nouvelles figures de l'Administration publique, un système d'évaluation des performances est institué afin de motiver le personnel. Le système de notation dans l'Administration est archaïque puisqu'elle est fondée en partie sur des considérations subjectives et non scientifiques. La loi n°97-14 du 7 juillet 1997 modifiant certaines dispositions de la loi n°61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires s'inscrit dans le cadre du renouveau du service public mais elle n'a pas permis d'apprécier objectivement les performances des agents[503] , leurs succès et leurs difficultés dans l'exercice des missions qui leur sont confiées. Aussi, la notation a-t-elle été théoriquement remplacée par un système d'évaluation des performances basé sur le contrat de performances, l'entretien d'appréciation et de nouvelles grilles d'évaluation différenciées en rapport avec la fonction occupée[504]. Pour arriver à une meilleure application des dispositions du système, deux conditions doivent être remplies:

- l'élaboration d'un manuel de procédures et le renforcement de capacités des agents chargés de l'évaluation du personnel.
- l'introduction de textes réglementaires rendant obligatoire les contrats de performances individuels et les entretiens d'évaluation.

Par ailleurs, les efforts de modernisation de la Fonction publique ont conduit à la Réforme de son cadre juridique. Cette réforme qui vient en réponse à la multiplicité des textes relatifs au statut général des fonctionnaires et aux statuts spéciaux sous la

502 *Rapport national sur la Gouvernance au Sénégal*, non publié, *op.cit*., 2011, *op. cit*. p. 72.
503 Cf. *PNBG II*, op.cit. p. 37.
504 *Rapport national sur la Gouvernance au Sénégal*, non publié, *op.cit*., 2011, p. 73.

responsabilité de la Direction Générale de la Fonction Publique (DGFP), est une grande avancée[505]. Il s'agit de:

- fusionner en un document unique pour une meilleure compréhension des nombreux textes épars composant le statut général qui, depuis son adoption en 1961, a fait l'objet de plusieurs modifications ;
- articuler les statuts spéciaux au statut général pour rendre plus harmonieuses, rationnelles et efficientes la gestion et l'administration des personnels de l'État ;
- faire des propositions pertinentes pour faire évoluer légèrement le système de la fonction publique de carrière qui reste de rigueur vers un système de fonction publique d'emploi susceptible d'accroître la performance et l'efficacité des agents ;
- élaborer des projets de décrets permettant d'appliquer les nouvelles dispositions.

L'un des enjeux de la modernisation de la Fonction publique sénégalaise, a été l'harmonisation des données de la Direction de la Fonction Publique, des Ministères utilisateurs et de la Direction de la Solde, de la Pension et de la Rente Viagère. Cette initiative répond à la volonté de l'État de réduire le déficit budgétaire en assurant un meilleur contrôle des dépenses publiques et une gestion rigoureuse des effectifs de la fonction publique. Elle s'est traduite par la mise en place, sous l'égide de l'agence de l'informatique de l'État (ADIE), d'un comité de pilotage interministériel et d'un comité technique regroupant la Direction de la Solde, la Direction de la Fonction Publique, la Direction du Traitement Automatique de l'Information. L'objectif visé est l'unification des fichiers du personnel de la fonction publique et de la solde pour garantir la crédibilité et la transparence des données pour la maitrise des effectifs et de la masse salariale. Les études ont été faites sur l'harmonisation des nomenclatures des différents fichiers sectoriels (Fonction publique, secteur militaire, paramilitaire et judiciaire) et du fichier de la solde dans le but de gérer correctement les personnels. L'ADIE a trouvé nécessaire de mettre en place un fichier unique sur la base de cette nomenclature. Une fois le fichier en place, des experts interviennent dans le but d'impacter les fichiers de la solde[506].

505 Cf. *Programme Nationale de la Bonne Gouvernance II*, *op.cit*. p. 37.
506 Propos recueillis auprès de Mayoro DIAGNE, Directeur des Etudes et de l'ingénierie de l'Agence de l'Informatique de l'État, 6 mars 2013.

Cette nouvelle structuration, en termes de référentiel commun de représentation des données du personnel de l'État devra contribuer significativement à la maitrise des effectifs pour une gestion plus efficiente des ressources humaines[507]. Dans cette optique, le Ministère de la Fonction publique en relation avec l'ADIE a procédé à partir du 30 novembre 2012 à un audit physique et biométrique des agents de l'État. Une phase de travail de terrain a permis d'auditer 121.954 agents de l'État dont près de 10.853 cas de contentieux qui ont nécessité des vérifications ultérieures[508]. Les résultats définitifs de l'audit physique et biométrique de la fonction publique ont été validés en mi-juin 2014 (17 juin 2014). Ces résultats définitifs donnent 127.130 agents de l'État sénégalais, identifiés et répertoriés par ministère[509]. Au cours de cet audit, 1.169 agents de l'État, régulièrement payés par les services de la solde, ne s'étaient pas présentés pour justifier leur rattachement à la fonction publique sénégalaise. En outre, 2.298 agents sont retirés du fichier de la solde pour cause de retraite, d'erreurs de matricule, de doublons ou d'agents qui n'étaient plus en position d'activité dans le fichier de la solde au 30 novembre 2012[510]. L'évaluation financière des agents retirés du fichier de la solde est estimée mensuellement à 806.355.742 francs CFA soit un montant annuel de 9, 67 milliards de francs CFA[511]. Les sommes indûment perçues font l'objet d'investigations de la part de l'Inspection Générale d'État (IGE) qui organise des missions d'enquêtes au niveau du Ministère des Finances et dans les banques afin d'identifier les personnes coupables de fraudes et d'escroqueries. Les résultats de ces investigations donnent la possibilité à l'État du Sénégal de mener une action récursoire pour récupérer les fonds frauduleusement soustraits des comptes du trésor public.

Cet audit a permis de dresser la pyramide des âges des agents, la détermination des compétences et leur localisation géographique pour chaque département ministériel. Il aura sans doute un impact positif sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences de la fonction publique.

La modernisation de la fonction publique sénégalaise prend en compte le genre dans l'Administration. L'égalité dans le genre devient de plus en plus une réalité. La

507 Cf. *PNBG II*, *op.cit*. p. 37.
508 Voir la Communication de Mansour SY, Ministre de la Fonction publique, du Travail et de Relation avec les institutions ; « Fonction publique : une nouvelle Administration en gestation », Journal quotidien *Le Soleil* n°12850 du mardi 26 mars 2013, p. 2.
509 Cf. Quotidien *Le Soleil* n°13218, du mercredi 18 juin 2014.
510 Cf. Quotidien *Le Soleil* n°13218, du mercredi 18 juin 2014.
511 *Idem.*

participation des femmes au même titre que les hommes à la prise de décision dans l'administration publique, est devenue un enjeu d'équité et de performance. Cette approche genre est inscrite parmi les priorités des pouvoirs publics. Si son application est effective dans le domaine politique avec l'adoption de la loi sur la parité, son application systématique dans l'Administration publique est difficile du fait de la prise en compte stricte de la compétence des ressources humaines.

2° Les faiblesses de la Gestion des ressources humaines

La Gestion des ressources humaines dans l'Administration sénégalaise comporte quelques faiblesses. En effet, le recrutement du personnel de l'Administration sénégalaise se fait essentiellement par le truchement des écoles de formation nationales. Or, avec la complexification de la matière administrative, la nécessité pour l'administration de s'adapter à la nouvelle économie et surtout à la diversification des demandes sociales, la fonction publique sénégalaise de carrière, devrait être aussi une Fonction publique d'emploi. Toutefois, les faiblesses en matière de gestion des ressources humaines transparaissent à différents niveaux :

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

L'insuffisance de valorisation des ressources humaines pose le problème du management des hommes, c'est-à-dire le commandement ou l'animation des équipes dans l'Administration publique en vue d'améliorer la qualité des politiques publiques au moindre coût, de maitriser les effectifs et les dépenses du personnel mais aussi d'améliorer la productivité en renforçant les compétences et la motivation des agents publics. Après l'alternance de 2000, l'Administration sénégalaise avait mis en place un vaste programme de recrutement dans la fonction publique de 15000 agents notamment

entre 2003 et 2005, à raison de 5000 par an[512]. Les recrutements étaient caractérisés par une quasi-absence de description de poste. Ce fait est lié à l'imprécision des missions des structures au sein des départements ministériels. Les tâches spécifiques pour chaque poste de travail n'étaient pas identifiées et définies. L'affectation des agents ou leur mutation n'étaient pas toujours en adéquation avec les besoins des structures administratives[513].

D'autres contraintes relatives au système de recrutement rendent peu performant la gestion des ressources humaines ; il s'agit, entre autres, de l'absence d'outils de gestion relatifs au recrutement et l'insuffisance de recrutement par qualification professionnelle.

Dans la Gestion des ressources humaines, il existe des contraintes liées à l'insuffisance de la formation. Généralement dans l'Administration, les choix de la modernisation des ressources humaines passent par un personnel administratif bien formé. Le Sénégal a la réputation des cadres de haut niveau. Toutefois, la formation de la partie intermédiaire, le « *middle missing* » entre les hauts cadres et les agents subalternes, fait souvent défaut. Ce qui amène souvent des technocrates à exécuter des tâches de moindre importance. Le système de formation souffre de plusieurs faiblesses qui sont :

- l'inadéquation entre la formation et l'emploi qui se traduit par l'inadaptation des enseignements avec les offres d'emploi de la fonction publique ;
- le choix de la fonction publique de carrière qui ne se justifie plus dans le nouvel environnement économique caractérisé par la technicité, la rapidité, la mobilité, l'adaptation dans l'emploi et la créativité ;
- l'insuffisance des moyens mis à la disposition de la formation qui due essentiellement aux contraintes financières structurelles de l'État, principal bailleurs des fonds de l'éducation et de la formation ;
- l'insuffisance de la politique de formation qui découle principalement de l'absence d'une véritable politique d'amélioration des compétences caractérisée par l'absence de planification par rapport aux besoins des structures, d'un déficit chronique d'information sur les possibilités en matière de formation permanente.

512 Voir *(PNBG) II*, *op.cit.*, p. 32.
513 Cf. *PNBG I*, p. 25.

Jusqu'en 2013, des problèmes d'ordre organisationnel, juridique et statutaire persistent. En effet, la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires rarement modifié, a rendu le cadre statutaire actuel mal adapté et désuet. L'émergence de nouveaux corps dans la fonction publique et le développement de nouvelles filières de formation devrait permettre d'adapter cette loi aux nouvelles exigences de modernisations des ressources humaines dans la fonction publique.

Au niveau des plans de carrières, il existe des rigidités telles que l'insuffisance de mobilité, le cloisonnement des structures de l'administration et une absence de passerelles entre les corps. L'insuffisance de la mobilité fonctionnelle apparaît ainsi comme un facteur réducteur de l'expérience des agents avec un risque d'improductivité[514]. Une grande partie des agents de l'État passe toute leur carrière administrative dans un seul département ministériel. La multiplicité des corps (117 corps de fonctionnaires, 22 corps d'enseignants et des corps référencés à des corps de fonctionnaires, 10 corps spéciaux) entraine sans nul doute une gestion difficile et complexe des ressources humaines. Le poste de directeur général qui requiert certaines compétences n'est généralement soumis à aucune compétition. En outre, les cadres administratifs sont nommés sans objectif et sans cahier de charge.

Le manque de motivation du personnel constitue également une contrainte. Il est connu que les contre-performances de l'Administration sénégalaise s'expliquent quelque part par une absence de motivation des agents de l'État. Cette absence de motivation a plusieurs sources :

- les conditions de travail qui sont souvent difficiles du fait de l'insuffisance matérielle. Des cadres de l'Administration travaillent en groupe dans des bureaux exigus qui n'offrent pas les conditions optimales de productivité intellectuelle.
- les conditions financières des agents ne sont des meilleures. En effet, le niveau de rémunération est jusqu'à présent relativement bas par rapport au secteur privé. De plus, il n'est pas indexé au coût de la vie devenue de plus en plus chère à cause de l'environnement économique international.
- la politique sociale demeure un problème crucial. La couverture médicale reste un problème délicat pour les agents de l'État. La prise en charge médicale des

514 Cf. *PNBG II,* op. cit., p. 33.

agents de l'État est uniquement circonscrite dans le système des imputations budgétaires, acceptées par les Hôpitaux, quelques cabinets et cliniques privées agrées par l'État. L'existence du seul centre médico-social de la Fonction publique, ne peut plus couvrir les besoins en matière de santé des agents de l'État. L'accès aux lieux de travail pour les agents habitant à Dakar et sa banlieue, dont les déplacements dépendent des transports publics, reste difficile à cause des contraintes de mobilité urbaine liées à la mauvaise qualité et à l'inconfort des transports publics et aux fréquents embouteillages.

- le système de retraite n'est pas très développé ; il est fondé sur la solidarité entre génération de cotisants et de retraités. Ce sont les cotisations des agents et de l'État qui servent à payer les pensions de retraites actuelles qui restent, somme toute, dérisoires.

Enfin, la persistance de la gestion courante des effectifs ne participe pas à la modernisation de la gestion des ressources humaines. Depuis les politiques d'ajustement structurel, l'État du Sénégal tente de maitriser les effectifs de la fonction publique à travers le programme des départs volontaires et la suppression automatique des diplômés des Ecoles Nationales. Mais au plan qualitatif, il y a plusieurs défaillances dans la gestion des effectifs qui sont :

- un mauvais suivi des agents de l'Administration. Le suivi des agents se caractérise par un manque de contrôle à leur poste. D'ailleurs, c'est l'une des raisons de l'audit physique et biométrique conduit sous l'égide du Ministère de la Fonction publique en novembre 2012. Aussi, il y a une absence de plan de carrière et un mauvais suivi des dossiers de personnel qui explique la mauvaise lisibilité des effectifs de la fonction publique :
- une fonction des Ressources humaines non encore développée malgré l'annonce de la Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et de la Compétence ;
- un manque d'effectivité de la synergie entre la Direction de la Fonction publique, la Direction de la Solde et les ministères technique ;
- l'absence d'informations statistiques fiables et cohérentes : la disponibilité des données statistiques crédibles aurait permis d'obtenir à tout moment des informations actuelles qui seront réactualisées au besoin pour tenir un tableau de bord sur les effectifs de manière constante et permanente.

La modernisation de la gestion des ressources humaines passe nécessairement par la résolution de tous ces problèmes. Au-delà de la modernisation des structures et des personnels, l'étude de la réforme de l'Administration sénégalaise embrasse également la création d'un Ministère de la Modernisation de l'État, à un moment donné de l'histoire politique du Sénégal. Dans le processus de la réforme administrative menée principalement par la Commission nationale de Rationalisation des Structures et des Emplois publics (CORASEP) et les missions IGE-BOM, l'État du Sénégal a voulu consolider les acquis et faire de la modernisation une de ses priorités afin de répondre aux exigences de la nouvelle économie et des multiples demandes sociales, en créant, pour la première fois en Afrique, un ministère de la modernisation de l'État.

B/ La Mission Inspection Général d'État-Bureau Organisation et Méthode (IGE-BOM) et la Cellule de Contrôle des Effectifs: L'exemple du Ministère de l'Équipement

I/ Analyse de l'étude de la Mission IGE-BOM

La Mission IGE-BOM a été créée par la lettre circulaire primatorale n° 26/PM/SGG du 9 avril 1982 avec pour une mission conjointe le contrôle des structures et des emplois dans l'administration publique sénégalaise. L'institution de la Mission IGE-BOM avait pour option essentielle de compléter l'action de la CORASEP.
Selon le Rapport n° 3/82 de juillet 1982, la liste des Ministères, devant faire l'objet d'une intervention prioritaire, a été établie compte tenu des critères suivants :

- ministères disposant d'effectifs importants ;
- ministères ayant des attributions voisines ;
- ministères connaissant des problèmes sérieux en personnel ;

Pour ces diverses raisons, la Mission IGE-BOM de 1982 a choisi en premier lieu le Ministère de l'Équipement pour le contrôle des structures et des emplois dans l'administration. Au sein du Ministère de l'Équipement, les directions des travaux publics et des transports qui se classent parmi les plus anciennes administrations civiles

du Sénégal feront l'objet d'une analyse particulière[515]. Leur ancienneté dans le répertoire des structures administratives sénégalaises et la bonne conservation des archives relatives à leur organisation et à leur fonctionnement, ont permis une meilleure collecte et de traitement de l'information sur les autres structures de l'administration centrale[516]. D'après un calendrier provisoire, en plus du ministère de l'Equipement, des interventions de la Mission IGE-BOM étaient programmées, dans dix autres ministères[517].

Dans son étude, la Mission IGE-BOM a d'abord procédé à la prospection des lieux, ensuite, elle a fait des recommandations. L'analyse de l'intervention de la Mission appelle une étude critique des structures administratives et de la gestion du personnel tout en dégageant la méthodologie suivie. L'étude de la Mission IGE-BOM consistait à présenter dans un premier temps le ministère concerné à travers ses différentes directions avant de procéder à l'analyse de la situation et, dans un second temps, de faire des recommandations au gouvernement, seul compétent à prendre des mesures jugées adéquates. Cette démarche était celle qui était adoptée pour l'audit organisationnel de tous les ministères visités par la mission. Les travaux suivaient une méthodologie associant successivement une phase d'analyse suivie d'une phase de synthèse.

Cette analyse était d'abord axée sur l'exploitation des documents les plus significatifs relatifs à l'organisation et au fonctionnement du département ministériel, ensuite sur l'interview des agents du département.

La mission composée de l'IGE-BOM se chargeait principalement de:

- vérifier dans chaque administration, service par service, si les dotations en moyens matériels et personnels correspondaient effectivement aux besoins ;
- s'assurer que les moyens affectés à ces activités réalisent le travail qui leur incombe ;

515 Voir Rapport n°3/82, Mission IGE-BOM, *Contrôle des Structures et des Emplois dans l'administration publique du Sénégal*, Ministère de l'Equipement, p. 7.

516 Rapport n° 3/82, Mission IGE-BOM, Contrôle des Structures et des Emplois dans l'Administration, Tome 1, Ministère de l'Equipement, p. 7.

517 Le Ministère de l'Urbanisme (effectif du personnel 2076 agents) ; Ministère de l'Hydraulique (300 agents) ; Ministère de l'Education Nationale (17 421 agents) ; Ministère de la Santé Publique (5088 agents) ; Ministère de la Promotion Humaine (1120 agents) ; Ministère de l'Action Sociale (177 agents) ; Ministère de la Jeunesse et Sports (479 agents) ; Ministère du Développement rural (2540) ; Ministère de l'Economie et des Finances (8643) ; Ministère de l'Intérieur (chiffre non communiqué). Cf. Rapport n° 3/82, *Mission IGE-BOM, Contrôle des Structures et des Emplois dans l'Administration* sénégalaise, Tome 1, Ministère de l'Equipement**,** Annexe 2, juillet 1982**.**

- contrôler la conformité entre les organigrammes élaborés par la CORASEP, les textes régissant l'organisation du ministère et les structures existantes[518].

Au demeurant, la Mission IGE-BOM devait dégager des objectifs opérationnels en deux phases ; elle devait tout d'abord :

- proposer des aménagements de structure et d'organisation,
- définir par service, un optimum de moyens permettant de dégager les effectifs en surnombre et de proposer toutes mesures appropriées telles que le redéploiement ou la suppression d'un poste ;

En fonction des résultats précédents, la mission était chargée ensuite de :

- proposer les éléments de base pour une politique cohérente de la gestion du personnel,
- assurer une programmation de la formation conforme aux besoins estimés,
- définir les indicateurs de moyens et de réalisation permettant d'établir une discussion budgétaire relative à l'utilisation des crédits au niveau des activités[519].

Les motivations à la base de l'intervention de la Mission IGE-BOM au Ministère de l'Equipement, étaient inhérentes à la taille des structures ministérielles. En effet, si la structure ministérielle du début des années 1970 était modeste pour couvrir les multiples compétences requises, son organisation dans les années 1980 apparaissait surdimensionnée par rapport à son champ de compétence et à ses activités. La Mission IGE-BOM a porté son choix pour une étude test sur le Ministère de l'Équipement parce que ce ministère connaissait des problèmes que l'on retrouvait d'une manière générale dans l'administration publique sénégalaise ; à savoir un développement régulier des structures et une saturation du personnel. C'est pourquoi, l'étude de la mission IGE-BOM de 1982 s'est voulu une mission de contrôle des structures et des emplois dans l'administration publique.

L'essor de l'activité administrative du Sénégal s'est généralement traduit par la multiplication des services, comités et conseils. Au regard des décrets de réorganisation des ministères, on assistait à une prolifération des structures tant au niveau national que régional[520].

---

518 Voir le Rapport n°3/82, *Contrôle des structures et des emplois dans l'administration*, tome 1: le Ministère de l'Equipement, juillet 1982, p.5.
519 *Idem*,
520 Voir le Rapport n°3/81, de la Mission IGE-BOM, relatif à la rationalisation des structures régionales des ministères.

Selon le rapport n° 3/82 de juillet 1982 consacré au contrôle des structures et des emplois dans l'administration, depuis 1975, plusieurs départements ministériels dont le Ministère de l'Équipement avaient présenté des projets de réorganisation de service caractérisés par la création, à côté d'un Secrétariat Général, des Directions générales regroupant plusieurs directions. Cette situation avait conduit à faire cohabiter deux ou des structures ayant pour une large part la même compétence et la même responsabilité. Ce développement des structures administratives soulevait quelques difficultés dans la mesure où les projets de création ou d'aménagement des structures développaient des ramifications multiples sans que soit prise en compte l'importance des moyens nécessaires pour assurer le fonctionnement de l'institution. La Mission IGE-BOM, face à une telle situation évalue la production de ces services et tente d'établir une relation entre les activités quantifiées et les besoins en moyen humain et matériel correspondant.
Les Missions IGE-BOM ont proposé des réorganisations structurelles pour une meilleure adaptation des activités et des missions. Elles ont également procédé à une répartition judicieuse des ressources humaines. Par exemple à la Direction de l'entretien routier, précisément au Bureau des pistes de production, l'analyse comparée des effectifs avec les productions et le matériel fonctionnel, montrait qu'il y avait 78 chauffeurs et conducteurs employés pour 34 engins et véhicules réunis; le rapport moyen était de deux agents par engin. Dans la nouvelle répartition des agents par fonction, l'effectif des conducteurs a été réduit à 40 agents[521]. La même démarche a été suivie dans les autres services audités. La Mission de 1982 fut suivie par deux autres missions en 1987 et 1989. La circulaire présidentielle n° 009 du 24 mars 1989 qui mit sur pied une mission d'audit organisationnel dans presque toute l'administration sénégalaise, avait beaucoup plus d'envergure. Elle avait pour objectif de maintenir les effectifs de la fonction publique à 65.000 agents puisqu'il a été constaté, malgré la Mission IGE-BOM de 1982, que les effectifs de la fonction publique ne cessaient d'augmenter. En effet, en juin 1982, les effectifs de la fonction publique s'élevaient à 63.011; en juin 1987, le total des effectifs des agents de l'État, affichait 68.131, soit une évolution de 8%[522]. Au moment de l'étude de la Mission de 1989, les effectifs des agents de l'État s'élevaient à 66.549 mais en juin 1992, les effectifs se chiffraient à 64.156 agents, soit une variation

521 Rapport n°3/82, *Contrôle des structures et des emplois dans l'administration*, *op.cit.*, p. 87.
522 Cf. *Situation économique du Sénégal*, édition 1993, p. 71.

de (- 4%)[523]. Cette tendance à la baisse signifie que l'objectif assigné à la mission était atteint dans la mesure où, l'État du Sénégal avait réussi à fixer les effectifs de la fonction publique autour de 65.000 agents. L'une des recommandations les plus importantes de la Mission de 1989, à savoir l'uniformisation du fichier de la solde et de la liste de la fonction publique, a eu de la peine à être appliquée. C'est pourquoi, jusqu'au moment de cette étude, les doubles emplois sur le fichier de la solde, la régularisation des radiations de certains fonctionnaires et les départs à la retraite demeuraient des problèmes cruciaux dans l'administration sénégalaise.

Les missions IGE-BOM n'ont plus été reconduites mais l'Inspection Générale d'État continue d'intervenir dans l'administration sur les questions d'organisation du fait de l'article 2 du décret 80-914 du 5 septembre 1980 qui lui donne compétence de : « *proposer toutes mesures utiles pour simplifier et améliorer la qualité de l'administration et abaisser ses coûts de fonctionnement* ».

Dans sa méthodologie d'étude des structures administratives, la Mission IGE-BOM a fait un état des lieux afin de procéder à des recommandations. Le Ministère de l'Equipement a servi de structure pilote sur l'audit des structures administratives et du personnel. Il sied de voir concrètement la démarche suivie par la Mission conjointe IGE-BOM pour mieux cerner les dysfonctionnements au niveau de l'organisation des structures et de la gestion du personnel.

II/ Prospection des lieux et principales recommandations de la Mission IGE-BOM

Le ministère de l'Équipement assure la gestion des travaux publics et des transports au Sénégal. Les missions de travaux publics et de transports ont longtemps été assumées par l'État du Sénégal. Déjà, en 1957, l'arrêté n° 3738/CAB/ du 20 mai 1957 portant constitution du Conseil du Gouvernement du Sénégal avait créé un Ministère des travaux publics et des transports[524]. En 1973, ce ministère comprenait 3 Directions, 2 Services et 4 Bureaux[525]. Le ministère des travaux publics et des transports, devenu ministère de l'Equipement en vertu du décret n° 78-250 du 17 mars 1978[526] a connu des

523 Cf. *Situation économique du Sénégal*, édition 1993, p. 71
524 JORS n° 3102 du 20 mai 1957.
525 Voir Rapport n°3/82, Mission IGE-BOM, *op. cit.*
526 Cf. JORS n° 4645 du 8 juillet 1978; voir aussi *Répertoire permanent du Gouvernement du Sénégal*, 1957-1980, octobre 1980.

problèmes que l'on retrouve généralement dans l'administration publique du Sénégal, à savoir un développement régulier des structures ou une saturation des besoins du personnel. Aux termes du décret n° 79-418 du 12 mai 1979, le Ministère de l'Équipement disposait d'un Secrétariat général, de 2 Directions générales, de 8 Directions et Services. Il s'agissait :

1. du Secrétariat Général, le Cabinet et les Services directement rattachés comprenant :

- le Secrétariat Général,
- la Direction de l'Administration Générale de l'Équipement (DAGE),
- la Direction de la Météorologie Nationale,
- le Service Géographique National

2. La Direction Générale des Travaux publics, elle-même subdivisée en trois directions ;

- la Direction des Études et de la Programmation
- la Direction des Infrastructures
- la Direction de l'Entretien routier et du Matériel

3. La Direction générale des Transports subdivisée en trois directions ;

- la Direction des Transports terrestres,
- la Direction de l'aviation civile,
- la Direction de la Marine marchande.

a) <u>La Direction Générale des Travaux Publics</u>

La Direction Générale des Travaux Publics (DGTP) comprenait le Directeur Général et ses collaborateurs immédiats et la Division administrative et financière (DAF). Le centre de Formation était également directement rattaché au Directeur Général. La DAF était chargée de l'exécution de toutes les tâches administratives et financières relevant de cette Direction Générale. Il s'agissait essentiellement de la gestion du personnel, de la préparation, de l'exécution et du contrôle du budget, ainsi que du suivi des problèmes de formation.

La Division était composée de 3 bureaux : le bureau administratif, recouvrant la gestion du personnel, le suivi du courrier et des archives ; le bureau financier, s'occupant de la comptabilité et du budget et le bureau formation et plan, devant assurer le suivi des problèmes de formation.

Dans cette Direction Générale, en son temps, se posait la question de l'utilité d'un nouveau centre de formation directement rattaché à la Direction Générale à côté du bureau de formation et plan. L'examen de la gestion du personnel montrait qu'il n'y avait qu'un seul ingénieur effectivement présent ; c'était le Directeur Général lui-même. Les tâches effectuées par les 6 agents qui composaient les bureaux administratifs et financiers, n'étaient pas équilibrées ; deux s'occupaient à elles seules de la gestion du personnel et du budget, les quatre autres faisant l'enregistrement du courrier et du classement.

Compte tenu d'un double emploi entre la DAF rattachée à la DGTP et les bureaux de gestion des directions, la Mission IGE-BOM recommanda de renforcer la DAF et de lui confier des attributions étendues en matière d'administration de la DGTP.

- La Direction des Études et de la Programmation était chargée quant à elle, d'entreprendre, d'effectuer ou de faire effectuer les études techniques sur l'ensemble des projets. Par délégation du Ministre, elle était chargée de toutes les études de transport et de circulation. La DEP était composée de 3 Divisions et 2 bureaux : une Division des études générales, comprenant le bureau des études générales et de la programmation, le bureau de la série des prix ; une Division des infrastructures comprenant le bureau des routes et aéroports, le bureau des ouvrages d'art et la Division des transports et de la circulation comprenant le bureau des transports urbains et le bureau des transports interurbains et internationaux. Les deux autres bureaux non rattachés à une division étaient le bureau de la documentation et le bureau de gestion. Cette structure était érigée selon un organigramme par « type de projet », assez indiquée pour la nature de ses activités. Selon le rapport n° 3/82 de la Mission IGE-BOM consacré au Ministère de l'Équipement le bureau des études générales et de la programmation de la DEP avait du mal à suivre les actions des différentes directions techniques. Ce bureau avait également des difficultés de suivre le programme d'action du plan de développement économique et social, et les études générales de développement intégré. Il ne disposait pas non plus d'un programme de travail hiérarchisé en objectifs prioritaires. Il ressortait de cette étude que les agents techniques (ingénieurs et techniciens supérieurs) n'avaient pas atteint leur objectif de productivité. Ainsi de 1979 à 1982, la DEP n'avait réalisé que 11

études, soit 4 par an avec 16 ingénieurs et techniciens qui travaillaient sur ces projets. La productivité était donc d'une étude par an pour 4 techniciens[527].

Les recommandations de la mission concernaient le regroupement de la DEP et de la Direction des Infrastructures (DI) en une seule Direction des Études de la Programmation et des infrastructures comprenant deux divisions : une Division des Études et de la Programmation et une Division des Infrastructures.

La Mission IGE-BOM suggérait pour l'amélioration du rendement du personnel technique de la DEP d'assurer une meilleure conception des études techniques et un meilleur suivi du réseau routier. Selon l'avis de la Mission, cela pouvait être obtenu par l'établissement d'un programme de travail hiérarchisé en objectifs prioritaires et par une cohérence avec les programmes d'action du plan de développement économique. Dans ces conditions, l'équipe de la Mission pensait qu'il n'était pas nécessaire de recruter des ingénieurs. Les agents techniques, particulièrement les dessinateurs et les projeteurs qui avaient démissionné de l'administration pour rejoindre les cabinets privés, devaient être remplacés par des agents déjà en place, non titulaires des diplômes correspondants, à qui l'on ferait suivre une formation appropriée au centre de perfectionnement.

- La Direction des Infrastructures (D.I.) était chargée de la réalisation des projets d'infrastructures (routes, stades, ouvrages d'art) et du contrôle des travaux d'assainissement en liaison avec la Direction de l'assainissement. Elle comprenait une seule Division, la Division des Travaux neufs et deux bureaux : le bureau de gestion et le bureau technique. La Division des Travaux neufs était elle-même composée de deux bureaux : le bureau des marchés chargé du lancement des appels d'offres et le bureau de contrôle chargé du contrôle de l'exécution des travaux en liaison avec les bureaux régionaux. Les incohérences ne manquaient dans cette Direction. Les locaux du bureau de gestion se trouvaient à la DAF et son personnel était totalement intégré à celle-ci. La Mission relevait une redondance entre les attributions entre le bureau technique qui suivait l'évolution de la Technique routière pour l'adapter au contexte du pays et la Direction des Études et de la Programmation.

La D.I. sera fusionnée avec la Direction des Études et des Programmations (DEP) conformément aux recommandations concernant la DEP.

---

527 Voir *Rappor*t n°3/82, Mission IGE-BOM, *op.cit.*

La Mission IGE-BOM recommanda, pour la réorganisation des structures, de transférer le bureau de gestion de la D.I., dans les limites de l'effectif optimal à la DAF. Ce transfert ne s'effectuerait que par un jeu d'écriture de « dégagement/engagement » du personnel concerné puisque ce bureau de gestion se trouvait déjà dans les locaux de la DAF. Elle suggéra la suppression du bureau technique du fait des redondances avec la DEP et du sous-emploi de ce bureau.

- La Direction de l'Entretien Routier et du Matériel (DERM) a été créée en mai 1979. Les attributions de cette importante Direction se situaient à trois niveaux : l'entretien, l'amélioration et l'exploitation du réseau routier classé, des bacs et ouvrages d'art ainsi que l'inventaire routier ; l'entretien, la répartition, la réparation, le fonctionnement et la gestion du matériel des Travaux Publics ; l'assistance aux collectivités locales et aux autorités politiques et religieuses en matière de routes. La DERM était composée de 2 Divisions : la Division de l'entretien routier et la Division du Matériel.

La Division de l'entretien routier était subdivisée en 3 bureaux : le bureau des études qui s'occupait de l'inventaire routier, de la planification, de la réalisation des données du trafic et de la rédaction des marchés ; du bureau des travaux qui coordonnait et contrôlait le programme d'entretien routier et le bureau des pistes.

La Division du Matériel était composée de 5 bureaux : le bureau des études de coordination et méthodes qui avait en charge le volet de la comptabilité d'exploitation ; le bureau de l'exploitation qui s'occupait du ravitaillement en carburant pour les véhicules de liaison ; le bureau de l'entretien ; le bureau approvisionnement dont l'activité consistait en l'élaboration des marchés ; le bureau administratif et financier.

L'analyse de l'organigramme de la DERM faisait ressortir quelques incohérences organiques. En effet, le bureau des pistes de production n'était que théoriquement rattaché à la Division de l'entretien routier. C'était une unité en attente de financement qui n'avait pas de lien organique réel avec le Division de l'entretien routier.

À l'analyse des effectifs et des moyens, la Mission IGE-BOM releva des anomalies concernant la non-conformité entre les textes officiels, les organigrammes et la réalité. Les effectifs réels ne correspondaient pas aux prévisions. Par exemple, au moment de l'étude de la Mission, il était prévu 203 agents à la DERM alors qu'il en existait 198. Selon le rapport n° 3/82 sur le contrôle des structures et des emplois dans l'administration sénégalaise consacré au Ministère de l'Équipement, il a été très difficile

de cerner l'effectif de la DERM. Les différents documents tels que les états du personnel, les fiches descriptives de poste, les organigrammes ne concordaient pas[528]. Ces failles étaient dues à une mauvaise gestion du personnel et à l'inexistence des régulations d'affectations et de détachement des agents. D'après le rapport, il a été constaté quelques anomalies au niveau du personnel temporaire. Ainsi, sur les 153 agents temporaires retenus pour la DERM, 63 appartenaient à d'autres structures (*building* communal, services régionaux). Les activités de la DERM n'étant pas continues sur toute l'année, il était anormal qu'il y eût des temporaires en poste depuis plusieurs années.

L'organisation de cette direction demandait un aménagement des structures. C'est pourquoi, la Mission IGE-BOM recommanda de confier toutes les activités comptables au Bureau des Études de la Coordination et des Méthodes (BECM) ; de regrouper le Bureau des Marchés et le Bureau de Gestion. Il était prévu que chaque division pouvait avoir son spécialiste des marchés, lorsque l'importance des activités le nécessitait. Selon la Mission, on pouvait renforcer les méthodes de gestion de la Division de l'Entretien routier par une plus grande collaboration avec la Mission BERGER qui intervenait souvent dans l'administration.

Le Bureau des pistes de production qui constituait un projet de la Banque mondiale, mais rattaché à la DERM depuis juillet 1982, devait adapter les effectifs de la cellule des pistes de production aux nouvelles contraintes budgétaires.

La réorganisation des effectifs concernait surtout leur intégration dans leur structure d'émargement et la diminution progressive du personnel administratif des 34,5 % actuels à 30 %.

b) <u>La Direction Générale des Transports</u>

La Direction générale des transports comprenait en 1982 un seul service rattaché : la Division administrative et financière (DAF). Dans la réalité, cette structure était complétée par deux « bureaux d'études ». Les agents de ces cellules constituaient des auxiliaires du Directeur général. En dehors de quelques travaux d'études, ils assuraient la liaison et le suivi entre Directions opérationnelles et la Direction Générale.

À l'analyse, la Direction Générale faisait double emploi avec la Direction des Études et de la Programmation de la Direction Générale qui assurait l'ensemble des études du

528 Voir Rapport n°3/82, Ministère de l'Equipement, Mission IGE-BOM, *op.cit*.

Ministère de l'Équipement. Elle faisait également double emploi avec les Directions opérationnelles de la Direction Générale des Transports et avec les Inspections techniques et administratives du même Ministère. Cette répartition des compétences conduisait bien souvent à des situations conflictuelles car les Directions acceptaient difficilement le contrôle de leurs activités par des agents moins qualifiés.

- La Direction des Transports terrestres était chargée d'étudier, de promouvoir, de réglementer, de contrôler et coordonner toutes les activités pouvant concourir au développement de tous les modes de transports terrestres (routiers et ferroviaires).

La Direction des Transports terrestres comprenait officiellement : la Division de la Coordination et des Études ; la Division de la Circulation routière ; la Division des Transports de marchandises ; la Division des Transports de personnes ; le Bureau national des permis de conduire et les services régionaux des Transports.

Dans la réalité, à l'échelon central, l'essentiel des activités de la Direction des Transports terrestres était assuré par le Bureau national des permis de conduire, dans sa section des agréments et licences et des services régionaux. Selon le rapport n° 3/82, ce bureau assurait 80,1 % des opérations sur cartes grises et 60 % des visites techniques en 1980 dans la région du Cap-Vert (région de Dakar). Les quatre Divisions réglementaires constituaient des structures vides aux activités réduites mais maintenant en place des cadres de hauts niveaux (ingénieurs et techniciens supérieurs). La Direction des Transports terrestres connaissait par ailleurs des problèmes de traitement et de conservation des informations relatives aux permis de conduire et cartes grises.

Les recommandations de la Mission IGE-BOM sur la réorganisation des structures concernaient d'abord la transformation de la DAF en un simple bureau de gestion confié à un secrétaire administratif. Il était nécessaire, selon l'équipe de la Mission, de supprimer les bureaux d'études en tant que tels, au profit d'une structure plus légère composée de deux ingénieurs des transports et d'un économiste restant à la disposition du Directeur général.

L'organisation des services centraux de la Direction des Transports terrestres devait mieux tenir compte des activités réelles des divisions, bureaux et sections. En conséquence, la Mission suggéra d'aménager la structure avec la mise en place d'une Division nationale des permis de conduire reprenant les activités du Bureau national du permis de conduire ; d'une Division des Licences des Agréments et du contrôle ; d'un Bureau des Études et de la Législation et d'un Bureau de gestion rattaché au Directeur.

Finalement les activités des contrôles routiers étaient confiées à la gendarmerie et la police. En référence d'une étude en cours sur l'informatisation des opérations réalisées sur cartes grises, permis de conduire et visites techniques dans les régions du Cap-Vert (Dakar) et de Thiès, la Mission porta son choix sur une gestion à temps réel des informations fournies.
L'équipe de la Mission avait donné son avis sur le redéploiement des effectifs. Après la suppression des activités de contrôleurs routiers confiées à la gendarmerie et à la police, les agents correspondants devaient être répartis entre les services autant que de besoin ou chargés de l'exploitation des procès-verbaux d'infractions.

- La Direction de l'Aviation civile (DAC) était chargée d'étudier, de promouvoir, de réglementer et de contrôler toutes les activités pouvant concourir au développement de l'aviation civile. Elle comprenait trois divisions : la Division de la Navigation aérienne et de l'Infrastructure (DNA) ; la Division du transport aérien et de l'exploitation technique des aéronefs (DTA) et la Division de la Législation, de l'Administration et des Finances (DLAF). Dans les faits, l'essentiels des activités relatives aux transports aériens étaient confiés à l'Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA), laquelle, en vertu de la convention de Dakar de 1975 assure : « les services destinés à garantir la régularité et la sécurité du vol des aéronefs, de la circulation aérienne dans les territoires des États, leurs espaces aériens et ceux pour lesquels ils ont été chargés de fournir les services de circulation aérienne et de météorologie aéronautique ». À cette convention générale, s'ajoutent les contrats particuliers entre le Sénégal et l'ASECNA lesquels confient à cet organisme, la gestion et l'entretien des aéroports secondaires, d'une partie des stations synoptiques et la réalisation de projets d'équipement. Dans ces conditions, le développement de la Direction de l'Aviation civile entraîne inévitablement des chevauchements d'activités avec l'ASECNA.
L'analyse critique de la DNA relevait qu'elle n'exerçait aucune activité directe ; son rôle étant limité à des interventions de contrôle, de suivi et d'étude. Ainsi, en matière de sécurités et de navigations aériennes, les enquêtes sur les incidents et accidents étaient effectuées par l'ASECNA et la Brigade de Gendarmerie de l'Air. Elle suivait obligatoirement la préparation et l'exécution des marchés passés par l'ASECNA concernant les équipements et infrastructures des aérodromes. Cette structure, selon la

Mission IGE-BOM de 1982, présentait beaucoup plus les caractéristiques d'un bureau que d'une division.

Les constats faits à la Division des Transports et de l'Exploitation des aéronefs montraient que le contrôle technique des aéronefs qu'elle devait effectuer n'était que théorique. Les agents chargés d'animer ce contrôle devraient avoir une spécialisation très poussée en avionique avec une grande expérience mais l'absence de ce personnel très qualifié conduisait à confier le travail au Bureau « Veritas ».

On rencontrait au Ministère de l'Équipement, notamment à la Direction de l'Aviation civile et de la Météo nationale de nombreux fonctionnaires qui, à la suite d'une « affectation par ordre » restaient rémunérés par l'ASECNA avec de gros avantages s'ils étaient cadres. Ils avaient en plus de leur salaire de la fonction publique sénégalaise, des sursalaires, des primes de rendement, un logement de fonction etc. D'après le rapport n° 3/82, en réalité, l'administration a voulu faire bénéficier à ces agents d'avantages qui n'existaient pas à la fonction publique. Cette mesure était d'autant plus surprenante qu'elle ne touchait pas l'ensemble des cadres des services connexes.

La Mission IGE-BOM recommanda aux pouvoirs de transformer la Direction de l'Aviation Civile en une structure plus concentrée tenant compte à la fois du domaine de compétence et du niveau d'activité de la direction. Cette direction devait être composée d'une Division des transports aériens et des aéronefs ; d'un Bureau de la Navigation et des Infrastructures ; enfin d'un bureau de la Législation et de l'administration.

La Mission IGE-BOM reprend à son compte l'essentiel des recommandations du Rapport 4/80 de l'Inspection du Ministère de l'Équipement sur le personnel notamment en ce qui concerne la réintégration du personnel « affecté par ordre » en service au cabinet, à la Direction générale des transports, à la Direction de l'Aviation Civile et à la Direction de la Météorologie. Il fallait étudier la possibilité pour que ce personnel conserve les avantages acquis et justifiés, lesquels devraient disparaître par le jeu de l'avancement. Une interdiction était faite de procéder à toute affectation de complaisance à l'ASECNA.

- La Direction de la Marine marchande était chargée d'étudier, de promouvoir, de réglementer et de contrôler toutes les activités pouvant concourir au développement et à la sécurité de la Marine marchande. Elle avait également pour mission d'assurer la gestion et le bon fonctionnement des ports secondaires et des voies navigables. Elle comprenait la Division des gens de mer et du Travail maritime ; la Division contrôle,

Sécurité de la navigation et gestion des flottes et la Division des ports secondaires et des voies navigables. Le domaine de compétence de la Direction de la Marine marchande était limité par l'intervention en matière maritime de plusieurs organismes publics ou privés, en particulier : le secrétariat d'État à la Pêche maritime qui gérait le domaine de la pêche et le secteur industriel correspondant ; le conseil sénégalais des chargeurs (COSEC), le port autonome de Dakar qui assurait 95 % du trafic maritime du Sénégal. À ces contraintes de l'environnement, il faut ajouter des facteurs d'ordre interne, notamment une organisation trop détaillée qui aboutissait souvent à créer des structures vides d'agents et sans moyens de fonctionnement.

L'analyse du personnel et des moyens permettait de constater, selon le rapport n° 3/82, un accroissement régulier des effectifs des structures centrales et une légère déflation dans les services extérieurs notamment au port de Saint-Louis et à Kaolack. L'effectif de la Direction est passé de 10 agents en 1973 à 28 en 1982 alors les indicateurs d'activité n'avaient pas sensiblement progressé qu'il s'agisse du parc des bateaux, des inscrits maritimes, du trafic des ports secondaires ou des opérations de contrôles. La Direction de la Marine marchande connaissait d'évidents problèmes de moyens matériels, en particulier des crédits de fonctionnement (entretien du matériel existant).

La Direction de la Marine marchande, comme l'ensemble des services administratifs examiné par la Mission IGE-BOM, rencontrait des difficultés tant du point de vue organisationnel qu'au niveau des moyens humains et matériels. C'est pourquoi, la Mission IGE-BOM avait fait des propositions pour une réorganisation des services afin qu'il y eût une adéquation entre les moyens et les missions dévolues aux structures administratives. Elle proposa une structure plus concentrée avec des attributions polyvalentes en particulier par une réduction du nombre de bureaux. Compte tenu de la saturation des effectifs, la Mission demanda l'arrêt du recrutement des cadres et l'envoi dans les centres de formation aux carrières maritimes.

La Mission conjointe de l'Inspection Générale d'État et du Bureau Organisation et Méthode de 1982 a proposé la restructuration de plusieurs services pour une meilleure adaptation des activités de l'administration publique à la conjoncture économique et sociale. Elle a également ordonné une répartition rationnelle des ressources humaines entre les différents services. La Mission IGE-BOM, pour assurer le contrôle des structures et des emplois dans l'administration publique sénégalaise, suivait la même méthode d'investigation pour chaque ministère.

C/ Création d'un ministère de la modernisation de l'État ou le début de la Promotion de l'Administration électronique

La création d'un Ministère de la modernisation de l'État au Sénégal, a été précédée par un séminaire sur la modernisation de l'État organisé en octobre 1990 par le gouvernement sénégalais et qui a consacré la naissance d'un comité de modernisation de l'État par décret n° 90-479 du 2 mai 1990, relatif à la modernisation de l'État, modifié par décret n° 91-273 du 6 mars 1991. Au cours de la même année, le Président de la République, par décret n° 91- 429 du 7 avril 1991, portant nomination des ministres, nomme pour la première fois un Ministre délégué auprès du premier Ministre, chargé de la Fonction publique, de l'Informatique et de la modernisation de l'État. Le décret n° 91-441 fixant les attributions de ce ministre, place sous son autorité les services ci-dessous :

- la Délégation à l'Informatique ;
- le Bureau Organisation et Méthode (BOM) ;
- la Direction de la Fonction publique ;
- l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) ;
- le Centre de Formation de Perfectionnement administratifs (CFPA) ;
- la Commission Nationale de Classement des Niveaux de Formation ;
- la Cellule de Contrôle des Effectifs de la Masse Salariale (CCEMS) ;

Le Ministère délégué à la Modernisation de l'État, en plus d'un service technique qui est la Délégation à l'Informatique, avait sous sa tutelle d'importants services administratifs destinés à la réforme des structures administratives, au perfectionnement et au contrôle des effectifs de la fonction publique. Il avait donc pour vocation de coordonner la quasi-totalité des services administratifs qui intervenaient dans la construction d'une administration moderne au Sénégal. Deux années auront suffi pour que le Président de la République, Abdou Diouf, transforme ce ministère délégué auprès du premier Ministre, en ministère plein, par décret n° 93-720 du 2 juin 1993, portant nomination des Ministres. Le Ministère délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction publique, de l'Informatique et de la Modernisation de l'État devient alors le Ministère de la Modernisation de l'État et de la Technologie. C'est en 1993 qu'un Ministère de la modernisation de l'État et de la Technologie figure dans le dispositif gouvernemental. Le décret n° 93- 723 du 7 juin 1993, portant répartition des services de l'État met sous la tutelle du nouveau ministère les services ci-après :

- la Délégation à l'Informatique ;
- la Délégation au Management public ;
- la Délégation aux affaires scientifiques et techniques ;
- la Mission d'Aménagement et de Promotion du Technopole de Dakar ;
- Direction de la formation publique ;
- École Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- Centre médico-social de la Fonction publique ;
- Centre National de Documentation scientifique et technique ;
- Centre National de Formation et d'Action.

Au vu de la nomenclature des services sous tutelle de ce nouveau Ministère, il apparaît que la mission assignée au Ministre de la Modernisation de l'État en tant qu'autorité administrative centrale, est de promouvoir les nouvelles technologies de l'information et de la communication au Sénégal, de développer les affaires scientifiques et techniques dans le pays, d'œuvrer à l'aménagement d'un espace propice à la concentration d'entreprises ayant choisi le créneau des nouvelles technologies dans divers domaines et d'introduire des outils de management dans le fonctionnement de l'administration sénégalaise.

Le Ministère de la Modernisation de l'État et de la Technologie devait consolider les acquis de la recherche scientifique et technique pour permettre par exemple, en matière d'énergie, d'envisager à moyen terme, l'électrification du monde rural ou la satisfaction totale des besoins en eau potable de certaines localités grâce aux techniques de dessalement[529]. Ce ministère devait également œuvrer pour une meilleure gestion des ressources humaines dans la fonction publique. C'était là, la dimension la plus complexe de la stratégie de modernisation de l'État. Les pouvoirs publics, par l'intermédiaire du ministère de la modernisation de l'État, devaient procéder progressivement au changement des hommes, des méthodes et des comportements mais aussi et surtout des mentalités dans l'administration publique sénégalaise.

Hormis ses attributions en matière de gestion du personnel de l'État et de l'assistance technique, le Ministre de la modernisation avait comme mission principale de mettre en œuvre la politique de modernisation de l'État définie par le Président de la République. Dans ce cadre, il avait compétence pour coordonner les politiques préparées par le

529 Voir interview de Magued DIOUF, Ministre de la Modernisation et de la Technologie, s. d., Service de documentation de la Direction de la Réforme de l'État et de l'Assistance Technique (DREAT), Dakar.

comité de modernisation de l'État. Il assurait, par ailleurs la présidence du Comité d'allégement et de simplification des formalités et procédures administratives (CASFPA) mis en place le 22 avril 1992[530]. Le CASFPA en tant qu'instance interministérielle, a été chargé, par le biais des propositions de simplification et d'allégement des procédures qu'elle élabore, de favoriser l'instauration d'un cadre propice au développement de l'initiative privé et de l'émergence d'un service public de qualité.

Ces changements ne pouvaient sans doute intervenir subitement par un coup de baguette magique avec la prise de décrets mais devaient passer nécessairement par une concertation nationale. C'est pourquoi, l'État du Sénégal avait mené en 1999, sous la houlette du ministère de la modernisation, une concertation nationale sur le service public et la Bonne gouvernance en conviant tous les secteurs sociaux et économiques[531]. C'est pourquoi, le Ministère de la Modernisation de l'État avait pris le soin d'approfondir la concertation sociale et de veiller à la fréquence des rencontres entre l'administration et les usagers-clients qui, lors des concertations périodiques relevaient les entraves pouvant être à la base des lourdeurs administratives[532]. C'est en suivant cette méthode, que le Ministère de la Modernisation de l'État, en rapport avec les partenaires sociaux, définissaient pour l'essentiel les principes de simplifications des procédures administratives qui consistaient :

- limiter le nombre de pièces à fournir pour la constitution de tout dossier administratif ;
- fixer un délai de réponse, d'un à trois mois selon les secteurs d'activités, à toute demande et, au-delà duquel toute administration qui n'aura pas répondu, sera réputée avoir donné une réponse positive ;
- supprimer toute réglementation désuète et proposer des dispositions pour restructurer certains secteurs d'activités et/ou améliorer l'environnement des entreprises ;

530 Cf. Document du PIRSP, *Amélioration des performances de l'administration*, *op.cit*.
531 Cf. Document de la Délégation au Management Public, *Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, enquêtes auprès des usagers du service public*, Ministère de la Modernisation de l'État, Dakar, juillet 1999. Cette technique de concertation a été présentée en France lors du colloque de l'Association pour l'Amélioration des Rapports entre l'Administration et le public, du 14 mars 1985 sur les « groupes d'innovation et de progrès dans l'administration »; il s'agissait d'associer les agents et les usagers à la démarche de modernisation en développant entre autres « la concertation dans la fonction publique », au « moyen de groupes de réflexion ou cercles de qualités » et les liaisons avec les usagers.
532 Cf. interview de Magued DIOUF, Ministre de la Modernisation et de la Technologie, s. d., *op.cit*.

- la nécessité de la simplification et de l'automatisation des actes administratifs ;
- l'informatisation de la fonction publique sénégalaise avec comme corollaire de libérer les personnels des tâches routinières ou répétitives au profit de la conception et surtout de l'accueil et de l'écoute des usagers.

Le Ministère de la Modernisation de l'État a réalisé des projets de nature à lutter contre l'absentéisme et a tenté d'améliorer les conditions de travail des agents de la fonction publique. Il s'agissait notamment :

- du contrôle de l'accès et de la gestion des présences pour garder la trace des heures de présence effective de chaque agent de l'État afin d'asseoir les bases d'une politique équitable de gestion des ressources humaines ;
- de l'automatisation de la gestion du courrier dans le but d'alléger les procédures internes de traitement des dossiers ;
- de la mise en place d'un réseau inter-administratif de télécommunication, indépendant du réseau public de la SONATEL (Société Nationale de Télécommunication), afin de garantir des communications plus rapides et plus directes entre agents et services ;
- de l'augmentation du nombre des fax et de l'introduction de la messagerie électronique.

Le Ministère de la Modernisation de l'État a encadré les stratégies de la modernisation de l'administration sénégalaise en laissant le soin à chaque ministère de mener à bien son propre programme de modernisation. Le programme de Modernisation initié par l'État du Sénégal ne pouvait être le seul fait du Ministère de la Modernisation, les acteurs concernés devaient accepter de participer à ce mouvement de modernisation. Ils devaient aussi être dans les dispositions de conduire les changements requis. La modernisation ne saurait être traitée par les dirigeants comme un dossier parmi tant d'autres, pour reprendre les termes d'un ancien Ministre de la Modernisation. « *Elle doit susciter un credo qui s'inspire des principes de base de la recherche de l'excellence dans le choix des hommes, les méthodes de travail et la mise en œuvre des politiques économiques* »[533].

Le Sénégal a été l'un des pays africains précurseurs de la stratégie de modernisation de l'État avec la création d'un ministère qui coordonnait les projets conçus par l'État pour

533 Cf. interview de Magued DIOUF, Ministre de la Modernisation et de la Technologie, s. d., *op.cit*.

moderniser l'administration publique et améliorer la qualité du service public au profit des usagers.

Le Ministère de la Modernisation de l'État a été supprimé après l'alternance politique intervenue en 2000 ; les nouveaux gouvernants ayant pris l'option de créer des agences d'exécution chargées d'accomplir certaines missions au détriment des ministères classiques. La modernisation de l'administration publique a touché beaucoup domaines dont l'un des plus importants concerne la gestion des finances publiques. Les réformes des finances publiques, selon les standards internationaux, constituent un pilier qui renforce la construction d'un appareil administratif du fait de leur impact sur les structures et sur les règles de gestion. La directive n°06/2009 de l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine portant lois de finances qui a été transposée au moyen de la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant lois de finances au Sénégal, est un acte qui traduit le souhait de l'État du Sénégal à moderniser son système de gestion des finances publiques. Le Sénégal, dans ce domaine, est le premier pays de l'UEMOA à l'avoir internalisée alors que son application était recommandée vers l'horizon 2017.

D/ Les réformes des Finances publiques

L'étude de la Gouvernance institutionnelle et des mutations dans l'administration publique sénégalaise ne peut nullement ignorer les réformes des finances publiques qui apparaissent comme l'un des paramètres de la modernisation de l'État. Les finances publiques, sont au cœur des débats et du fonctionnement des sociétés démocratiques contemporaines ; quand bien même, elles sont peu analysées en termes de pouvoir, de conflits d'acteurs, de choix politiques, de contraintes ou de ressources pour l'action publique, de relations entre gouvernants et citoyens[534].

Depuis 2000, le Sénégal s'est engagé dans un processus de réformes des Finances publiques[535]. Il a consolidé ces réformes à la suite du diagnostic établi dans les revues CFAA-CPAR (*Country Financial Accountability Assessment and Country Procurement*

534 Sur ces questions relatives aux rapports de pouvoirs dans le domaine des finances publiques, voir l'ouvrage de Philippe BEZES et Alexandre SINE, *Gouverner (Par) les finances publiques*, Presses de Science Po, août 2011 ;

535 Cf. Document de Synthèse sur l'état des lieux sur certains aspects de la gouvernance au Sénégal, Document de travail pour l'atelier d'élaboration participative de la Stratégie nationale de gouvernance, Ministère de la Promotion de la bonne gouvernance, février 2013.

Assessment report) menées avec l'appui des partenaires techniques et financiers et de la société civile pour se mettre aux standards internationaux en matière de préparation, d'exécution et de contrôle budgétaire[536]. Cet exercice a débouché sur la mise en place en 2005 du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et du Cadre de Dépense Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT), du Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF), du Comité de Suivi de la mise en œuvre des réformes CFAA et du Comité national de pilotage des réformes sur les marchés publics impliquant le secteur privé et la société civile et le Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi (CCHS).
Ces réformes visent, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de gouvernance, à améliorer la crédibilité budgétaire, la transparence et la responsabilité dans la gestion et l'utilisation des ressources de l'État, dans la sens de la réalisation des politiques et programmes de développement économique et social du Gouvernement. Depuis 2000, des progrès importants ont été enregistrés même s'il reste, par ailleurs, à relever des défis majeurs pour plus de redevabilité et d'exhaustivité dans l'enregistrement, le traitement et la publication de l'information financière. .

I/ Les progrès dans les réformes des Finances publiques

Les progrès notés dans les réformes des Finances publiques sont principalement: la réorganisation du cadre institutionnel; l'amélioration de la crédibilité et de la transparence budgétaire; l'amélioration de la gestion de la trésorerie et de la dette publique; l'introduction de la Gestion axée sur les Résultats et la modernisation du Système de passation des marchés.

1°La réorganisation du cadre institutionnel

Les réformes des Finances publiques ont d'abord nécessité la réorganisation du cadre institutionnel du Ministère de l'Economie et des Finances[537]. Entre 2002 à 2010, l'évolution de l'organisation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) a été marquée par des créations et des mutations de nouvelles structures qui ont fondé principalement le besoin

536 http://evaluation.francophonie.org/IMG/pdf, *Culture et pratique de l'évaluation des politiques publiques, quels enjeux et défis pour le Sénégal,* journée sénégalaise de l'évaluation, 1ère édition, octobre 2008.
537 Voir à ce propos l'article de Khady Ndao DIAGNE, « Les réformes budgétaires et financières: quels impacts sur la réorganisation de l'État », in : *Les Politiques de Réforme de l'État, in: L'Administrateur,* n° 2, décembre 2013.

d'une mise à jour du décret n° 95-040 du 10 janvier 1995 portant sur sa structuration consacrée par la signature du décret n° 2008-642 du 16 juin 2008. En effet, la recherche d'une adéquation entre les orientations de la politique économique de l'État et le recentrage de l'intervention publique dans ses missions régaliennes ont eu pour conséquence d'intégrer certains services dans l'organigramme du Ministère de l'Economie ou d'en transférer d'autres dans certains ministères. C'est ainsi que la prise en compte de certains aménagements s'est avérée nécessaire en ce qui concerne notamment des services rattachés au cabinet du Ministère de l'Economie et des Finances. Cela a été le cas du Fonds de promotion Economique (FPE) érigé en Banque nationale de Développement économique le 10 mars 2008 à la suite de l'agrément de la BCEAO, de la Cellule de Suivi des programmes et de l'Unité de Politique Economique (UPE) transformées respectivement en Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE) et du Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD), de la cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF).

Par ailleurs, de nouveaux services rattachés et de nouvelles structures ont vu le jour au sein du Ministère de l'Economie et des Finances[538].

Au regard de sa position stratégique dans la conduite des Finances publiques, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) a su certes apporter les adaptations nécessaires en vue de renforcer ses capacités institutionnelles. Celles-ci ont influé sur les réformes budgétaires et financières. Elles ont apporté plus de transparence dans les missions du MEF.

538 Il s'agit de la Direction du Contrôle des opérations financières (COF) créée dans le cadre de l'application des directives de l'UEMOA et rattachée à la Direction Générale des Finances (DGF) ; du secrétariat exécutif du Projet de Coordination des réformes budgétaires et financières ; de Direction de la Prévision et des Etudes Economique (DPEE) créée en même temps que l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) suite à la réforme du système statistique national de juillet 2004 ; des directions de contrôle interne créées au sein des trois régies de recettes (DGCPT, DGID, DGD) et à la Direction Général des Finances résultant de la mise en œuvre des recommandations du plan d'actions CFAA ; de l'ouverture de nouveaux centres de services fiscaux à Dakar; de la Direction de l'appui au secteur privé ; de la Direction de la réglementation et de la supervision des systèmes financiers décentralisés initialement dénommée cellule d'Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Epargne et de Crédit (CATCPEC) ; de la Direction générale du Plan créée à la suite de la suppression du Ministère du Plan ; de la Direction centrale des marchés publics et de la cellule de passation des marchés de l'adoption du nouveau Code des marchés publics d'avril 2007 ; de la Direction du recouvrement née du transfert de la fonction recouvrement des impôts d'État du Trésor à la DGID ; et enfin de la Direction du secteur parapublic et de la Trésorerie Paierie générale pour l'Etranger au sein de la DGCPT.

2° L'amélioration de la crédibilité et de la transparence budgétaire

L'amélioration de la crédibilité du budget est mesurée par les indicateurs de résultats du système de gestion des Finances publiques, entre autres, à la composition effective des dépenses par rapport au budget initialement approuvé, aux recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé, au stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses mais aussi à la stratégie de gestion de la dette publique[539]. L'analyse de l'état de la crédibilité du budget fait ressort que les situations d'exécution budgétaire de 2011 arrêtées après la clôture comptable, montre un bon niveau d'exécution des dépenses qui se situe à 89% hors titre 1 (service de la dette) et titre 2 (dépense de personnel) qui sont en général entièrement ordonnancés. Globalement, les recettes budgétaires cumulées à fin décembre 2011 hors Fonds de soutien au secteur de l'énergie (FSE) sont chiffrées à 1336,4 milliards contre 1236,5 milliards en 2010, soit une hausse de 99,9 milliards (+8,1%) en glissement annuel. Le taux de recouvrement sur l'année 2011 se situe à 98,04%[540].

Dans la composition des dépenses réelles exécutées par rapport au budget initialement approuvé, il apparait que les pratiques en matière de réaménagements budgétaires tels que les virements et transferts des crédits, ont constitué jusqu'en 2010 le principal facteur ayant impacté négativement la crédibilité du budget depuis la suppression en novembre 2008 des Avances de Trésorerie. En 2011, la situation observée a encore montré la persistance des recours aux décrets d'avances. La variation globale dans la composition des dépenses réelles exécutées par rapport au budget initialement approuvé n'a pas pu être contenue en dessous des limites autorisées par le cadre légal (10% du cumul des virements et transferts des crédits). Cet indicateur de performance du cadre de mesure de la performance des finances publiques (PEFA) participe à la mesure de la crédibilité du budget. Un budget est crédible s'il est réaliste et sincère. Il constitue un document d'orientation fiable si la composition des dépenses ne varie pas dans des proportions importantes par rapport au budget initial.

En matière de transparence budgétaire, l'État du Sénégal a voulu montrer son engagement à travers la Stratégie nationale de Développement économique et social

539 Voir Rapport PEFA, Rapport sur la seconde évaluation du Système de Gestion des Finances publiques, Cadre de mesure de la Performance de Gestion des Finances Publiques au Sénégal, Rapport final, 30 juin 2011 ;
540 Voir Rapport économique et financier annexé au projet de loi de Finance 2013

(SNDES 2013-2017). Ce document est un référentiel pour la préparation du cadrage budgétaire et de la programmation budgétaire, des lois de finances approuvées à l'exception des lois de règlement, des situations d'exécution budgétaires, du TOFE, du programme et du calendrier d'émissions de titres, du rapport sur l'analyse de la viabilité de la dette, du rapport annuel et des rapports infra-annuels sur la convergence et la surveillance multilatérale.

La transparence budgétaire s'apprécie, en outre, par la publication :

- de la lettre de cadrage budgétaire approuvé par le Premier Ministre qui permet d'informer sur les grandes orientations de la politique d'allocations sectorielles des ressources budgétaires de l'État ;
- du volet de « recettes – voies et moyens » de la loi de finances ;
- des situations d'exécution des dépenses d'investissement des projets financés sur ressources extérieures transmises à la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor pour intégration dans le TOFE d'exécution ;
- de toutes les lois de règlement approuvées entre septembre 2000 et février 2012, une performance résultant d'une synergie d'actions entre les services compétents de l'ordonnateur national, le comptable public, le juge des comptes et les parlementaires.

La systématisation de la transmission à l'Assemblée nationale, en cours d'année budgétaire, des copies des actifs modificatifs du budget (surtout des décrets d'avance) devient de plus en plus une préoccupation de l'État.

3° L'amélioration de la Gestion de la trésorerie et de la dette publique

L'amélioration des Finances publiques se traduit par l'amélioration de la gestion de la trésorerie de l'État. Ainsi, le Ministère de l'Economie et des Finances a pris les dispositions légales et règlementaires pour remédier aux points faibles relevés en 2010 et 2011 dans la gestion de la trésorerie par la mission d'assistance technique du département des finances publiques du FMI. Il s'agit :

- du rappel dans la loi de finances de 2011 en son article 16, des règles organisant l'exécution des dépenses publiques à la suite de l'apurement des engagements extrabudgétaires des ministères, agences d'exécution, établissements publics et autres organismes similaires et des sanctions prévues ;
- de la centralisation des transferts de crédits dans le compte unique du Trésor conformément à l'article 18 de la même loi ;

- de l'ouverture de comptes de dépôts et l'établissement obligatoire de plans de trésorerie trimestriels à communiquer au Trésor pour gérer les demandes de versement de fonds en tenant des contraintes de trésorerie et des obligations de dépenses de l'État ;
- de la rationalisation des comptes bancaires ouverts dans les livres des banques commerciales par les administrations parfois sans autorisation préalable du ministre chargé des finances seule autorité compétente en la matière ;
- de la mise en place d'un comité de suivi de l'exécution des dépenses en vue d'améliorer la prévisibilité de la disponibilité de la trésorerie pour l'engagement et le règlement des dépenses ;
- de la surveillance des instances de paiement plafonnées à 50 milliards à la fin de chaque trimestre.

Les progrès relevés dans les réformes des Finances publiques concernent une autre rubrique non moins importante : celle de la gestion de la dette publique. Il faut souligner que le dispositif organisationnel et fonctionnel de la gestion de la dette publique s'est nettement amélioré avec la réforme du cadre institutionnel intervenue en avril 2012 et qui a été sanctionnée par la création de la Direction de la dette publique rattachée à la Direction Général de la Comptabilité Publique et de la Trésor (DGCPT). Cette nouvelle entité opérationnelle depuis janvier 2012 a en charge, notamment la stratégie d'endettement, la dette intérieure et la dette extérieure, les avals et garanties, la programmation des émissions de titres publics, le système d'information et de gestion.

4° L'introduction de la Gestion axée sur les résultats

Jusqu'en fin 2010, le droit budgétaire sénégalais restera fondé sur la loi organique 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances qui est une transposition des dispositions de la Directive 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997. L'élaboration des prévisions des dépenses budgétaires continuera pour la plupart des ministères et institutions d'obéir à une logique de moyens, et non de résultats, la primauté étant donnée au volume des crédits plutôt qu'à leurs objectifs. De ce fait, avec ces ministères, les prévisions de dépenses présentent des rigidités qui ne permettent pas une gestion moderne et dynamique des Finances publiques. La reconduction de leurs crédits par le mécanisme des services votés ne favorise pas non plus les initiatives des

ministères techniques à rompre avec les inefficiences. Toutefois, l'amélioration du processus de préparation budgétaire et de la programmation pluriannuelle des dépenses davantage articulé sur les politiques publiques, devient de plus en plus marquante dans l'environnement des finances publiques.

Les conditions de préparation du budget général de l'État se sont améliorées avec notamment l'introduction de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la gestion publique marquant une rupture graduelle avec la logique des budgets de moyens reposant sur les services votés et des mesures sans liens évidents avec les politiques publiques. Cette réforme majeure qui s'inscrit dans le nouveau cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA a permis d'intégrer en 2006, quatre (4) ministères sectoriels dans la nouvelle gestion publique axée sur les résultats et la mesure de la performance. En 2007, sept (7) ministères étaient placés sous CDSMT. En 2008, l'élaboration du cadre de dépenses sectoriel à moyen terme (CDSMT) a atteint un niveau de déploiement acceptable avec douze (12) ministères concernés. En 2009, quatorze (14) ministères étaient soumis au régime du CDSMT. Le nombre est passé de 20 ministères en 2010 à 27 ministères en 2012. Force est de reconnaître, que cette innovation introduite en 2006 fait désormais partie intégrante des pratiques actuelles en matière de gestion des Finances publiques. Elle a été formalisée par la mise en application rigoureuse du décret 2009-85 du 30 janvier 2009 relatif à la préparation du budget, bien avant la mise aux normes en mars et juin 2009 des directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques au sein des pays de l'UEMOA. Avec la réduction de la taille du Gouvernement issu de la deuxième alternance politique de 2012, dix-neuf (19) ministères sur un total de 25, ont formulé leur projet de budget de l'année 2013, avec un (CDSMT) accompagné du Rapport annuel de performance (RAP).

L'implantation dès 2006 des budgets programmes, de la pluri-annualité et de la mesure de la performance de l'action publique constitue une innovation structurante dans le processus de dialogue entre les ministères techniques et le Ministère chargé des finances et du budget. Elle a permis d'amorcer le passage d'une logique de moyen à une logique de résultats, d'anticiper l'alignement des procédures budgétaires sur les pratiques internationales en matière de programmation budgétaire et financière. Le processus de préparation du budget général de l'État fixant les différentes étapes, les échéances de production des documents de base et précisant les services responsables, a été codifié par un décret pris en début d'année de 2009. Le décret 2009-85 du 30/01/2009 relatif la préparation du budget général de l'État a permis d'organiser et de séquencer un plan

règlementaire des différentes étapes d'élaboration du budget de l'année. L'exercice est de plus en plus explicité par la circulaire relative à la préparation du projet de loi de finances, la lettre de cadrage budgétaire qui précise les enveloppes budgétaires en fonctionnement et investissement et le canevas de préparation du CDSMT. L'introduction le 26 juin 2009 de six (6) directives du cadre harmonisé des Finances publiques dans l'ordre juridique interne, témoigne du bien-fondé des options prises par l'État du Sénégal, à la suite des revues CFAA et CPAR de juin 2002. Cette nouvelle orientation a permis de codifier par décrets les différentes phases du processus de préparation du budget général de l'État, de préciser les « out come » attendus et les rôles et responsabilités des acteurs. Sur proposition du Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières (PCRBF), les arrangements institutionnels mis en place en mars 2010 sous son pilotage, ont permis à l'État du Sénégal de réaliser les meilleures performances comparées aux autres pays de l'UEMOA dans le cadre harmonisé de gestion des finances publiques. Cette nouvelle orientation fait suite au cadre harmonisé adopté en 1997 par l'UEMOA, concernent les dispositions réglementaires et législatives. Six directives relatives à la gestion axée sur les résultats ont été transposées dans l'ordre juridique interne. Il s'agit de:

- La directive n°01/2009, portant code de transparence en matière de gestion des finances publiques, est transposée par les moyens de la loi n° 2012-22 du 27 décembre 2012 ;
- La directive n°06/2009 portant lois de finances, fixe les règles relatives à l'élaboration, à la présentation, au contenu, à l'adoption, à l'exécution et au contrôle des lois de finances. Cette directive a été transposée au moyen de la loi organique numéro 2011-15 du 08 juillet 2011 portant lois de finances. La démarche prudente de mise en œuvre s'appuiera sur l'expérimentation chaque fois que cela est nécessaire. C'est ainsi que pour le CDMT global s'oriente depuis 2012 vers une présentation évoluée pour épouser progressivement le contenu attendu d'un Document Budgétaire de programmation Pluriannuel (article 51 de la Loi Organique relative aux Loi de Finance).
- La directive n°07/2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) a été transposé par le décret 2011-1880 du 24 novembre 2011.
- La Directive n°09/2009 portant Plan Comptable de l'État (PCE) a été transposée par les moyens du décret 2012-92 du 11 janvier 2012.

- La Directive n°10/2009 portant Tableau des opérations financières de l'État (TOFE) a été transposée par le décret 2012-341 du 12 Mars 2012.
- La directive n°08/2009 portant Nomenclature budgétaire de l'État a été transposée par les moyens du décret n°2012-673 du 4 juillet 2012.

Ce cadre harmonisé comporte des innovations dont la mise en œuvre nécessitera sans nul doute, des changements institutionnels pouvant servir de base à la réorganisation de l'État[541]. Comme cela fut le cas pour certaines structures créées, adaptées ou supprimées afin d'accompagner les réformes budgétaires[542] Ces innovations dont il s'agit concernent principalement :

- l'introduction du budget programme ;
- la mesure de la performance de l'action publique ;
- le contrôle de performance ;
- le nouveau dialogue de gestion ;
- la classification fonctionnelle des administrations ;
- l'introduction de la pluriannualité dans la programmation budgétaire ;
- la responsabilisation des gestionnaires : déconcentration de l'ordonnancement ;
- la valorisation de la fonction statistique et ;
- la comptabilité à trois dimensions[543].

Les CDSMT élaborés sous contrainte budgétaire sont progressivement établis sur des bases plus réalistes et plus fiables que les années de démarrage de la réforme en 2006. Cependant, le manque de visibilité sur les enveloppes mobilisables au titre des financements extérieurs crée encore des contraintes de bouclage des CDSMT. Il s'y ajoute qu'avec l'appui de l'ANSD, des efforts importants doivent être faits dans la mise en place des systèmes d'informations et de suivi-évaluation des politiques et programmes publics des ministères pour leur permettre de répondre notamment à l'obligation de rendre compte des résultats de développement obtenus. La réforme de la préparation du budget général de l'État entamée depuis 2006 avec l'introduction des budgets axés sur les résultats et la mesure de la performance de l'action publique se

541 Voir l'article de Khady Ndao DIAGNE, Ministère de l'Economie et des Finances, « Les réformes budgétaires et financières: quels impacts sur la réorganisation de l'État ? », in : *Les politiques de réformes de l'État, in : L'Administrateur*, n° 2, décembre 2013, p. 13.
542 *Idem.*
543 Khady D. NDAO, « Les réformes budgétaires et financières: quels impacts sur la réorganisation de l'État ? », *op.cit.*, p. 13.

poursuit mais non sans grande difficulté liée notamment à la faiblesse des capacités techniques des ministères dans le domaine de la planification stratégique et de la planification opérationnelle et l'absence d'un système d'information statistique utile pour la mesure des performances.

Par ailleurs, le Contrôle externe exercé sur l'exécution des lois de finances connait des avancées significatives notamment dans le vote des lois de règlement par le Parlement. Après l'opération de résorption des retards dans la transmission des projets de lois à la Cour des comptes par le Ministère de l'Economie, la Cour a mis l'accent dans son programme de travail, sur l'examen des projets de lois de règlement transmis. En 2013 déjà, la loi de règlement portant sur l'exercice 2010 avait été votée. Au même moment, la loi de règlement portant sur l'exercice budgétaire de 2011 était déposée. Globalement, un effort considérable a été fourni par le MEF conjointement avec la Cour des comptes pour résorber un retard de plus de 13 ans, entre la période 2000 et 2011.

5° Le Système de passation des marchés

Les marchés publics ont été réglementés au Sénégal jusqu'en décembre 2007 par deux grands textes :

- le Code des Obligations de l'Administration résultant de la loi 65-51 du 19 juillet 1965,
- le Décret n°2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics (CMP).

En 2007, le décret 2007-545 du 25 avril 2007 est venu modifier le Code des marchés.
En 2011, le décret 2011-1048 portant Code des marchés publics a été adopté pour réunir les différents textes dans un document unique, consolidé, enrichi des apports de la Commission pour le développement du Commerce et de l'expérience des partenaires techniques et financiers. Il s'agit également de mettre en place un cadre réglementaire consensuel qui serve de support à l'exécution des dépenses sur financement extérieur[544].
D'autres textes, adoptés sous l'empire de l'ancien Code des Marchés Publics ont eu à subsister et à compléter l'environnement juridique et institutionnel de la passation des marchés. Il s'agissait notamment, du décret relatif à la qualification et à la classification des entreprises, entrepreneurs et artisans de bâtiments et de travaux publics, du décret

544 Voir le Rapport de Présentation du Décret n° 2011-1048 du 27 juillet 2011.

portant création d'une Commission Nationale de Qualification et de Classification des entreprises, entrepreneurs et de travaux publics et des arrêtés d'application portant adoption de cahier de clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux et de cahiers de prescription commune aux travaux routiers.

Les pouvoirs publics ont également été amenés à prendre une réglementation dérogatoire au Code des marchés publics de 2002 pour faciliter la mise en œuvre de projets ou de programmes particuliers. Le décret susvisé, modifié par le décret n°2003-701 du 26 septembre 2003, avait essentiellement pour objectif la modernisation du système des marchés publics à travers le renforcement de la transparence et l'amélioration de l'efficacité des procédures de passation des marchés publics. A côté de cet objectif général, le code des marchés de 2002 modifié visait d'autres plus spécifiques parmi lesquels on peut citer :

- l'unification des règles applicables à toutes les composantes de l'Administration avec la suppression des régimes dérogatoires initialement prévus, notamment en faveur des sociétés nationales ;
- la décentralisation des procédures par la création au niveau de chaque entité contractante d'une commission des marchés chargée, entre autres, de la désignation des attributaires provisoires des marchés ;
- la responsabilisation accrue des autorités contractantes à qui il a été reconnu le pouvoir d'approuver certains marchés passés par leurs services ;
- la réaffirmation du principe de contrôle des marchés notamment par le remodelage de la Commission nationale des Contrats de l'Administration (CNCA) dont la composition et l'organisation ont été réformées dans le sens d'accroître ses aptitudes à juger les décisions qui lui sont soumises, principalement, en matière de dévolution des contrats ;
- l'introduction de dispositions spécifiques destinées à lutter contre les dérives telles que les pratiques anticoncurrentielles et le favoritisme ;
- la motivation des acteurs impliqués dans les procédures pour les prémunir contre les tentations inhérentes au secteur des marchés.

Le Rapport annuel de l'année 2011 de l'Autorité de Régulation des Marchés publics révèle que la majeures partie des marchés publics sont passés par l'Administration centrale. L'évolution des marchés publics de 2008 à 2011 renseigne qu'en 2008 46,6% des marchés sont passés l'Administration centrale. En 2009, cette part est estimée à

40,3% ; elle est passée à 42,9% en 2010 et 26% en 2011[545]. Le taux des marchés par entente directe a connu une hausse de 14% en 2011 par rapport à 2010, passant de 8% à 22%[546]. En matière de passation des marchés publics, l'une des faiblesses est l'augmentation des marchés par entente directe ; elle sape la transparence et fausse les règles de la concurrence.

L'amélioration des Finances publiques est certes une option prise par l'État du Sénégal, il n'en demeure pas moins que certaines faiblesses apparaissent malgré les réformes consentis par les pouvoirs publics. Ces faiblesses constituent des défis à relever pour l'État du Sénégal.

II/ Les faiblesses dans les réformes des Finances publiques

Malgré les progrès réalisés ces dernières années en matière de réformes budgétaires et financières, il reste encore d'autres défis à relever pour que la gestion des finances publiques du Sénégal soit mise à niveaux des standards internationaux. En effet, en matière de Finances publiques, l'un des défis primordiaux concerne la crédibilité budgétaire, souvent, ignorée par le Parlement qui concède à des autorisations budgétaires sollicitées par l'Exécutif. Le problème de ces autorisations budgétaires se trouve dans des modifications profondes apportées par l'Exécutif entravant gravement la sincérité du budget. Il est alors nécessaire d'ériger des garde-fous juridiques pour atténuer ou supprimer cette marge de manœuvre de l'Exécutif.

Les problèmes dans l'amélioration de la couverture et de la transparence budgétaire apparaissent au niveau des dépenses budgétaires qui ne sont pas classées selon les objectifs économiques (classification fonctionnelle). Les lois de finances présentées au Parlement manquent souvent d'exhaustivité. Les budgets des autres organismes publics mis à contribution dans l'exécution des politiques publiques ne sont pas connus des parlementaires au moment de l'examen du projet de loi de finances. De plus, les collectivités locales sont informées tardivement par l'Administration centrale des crédits budgétaires obtenus du Fonds de Dotation à la Décentralisation, du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales et du Budget Consolidé d'Investissement décentralisé.

545 Rapport annuel de l'ARMP 2011, p. 18.
546 *Idem*, p. 20.

La budgétisation basée sur les politiques publiques comporte également quelques faiblesses qui sont dues à l'absence de lien entre les prévisions de dépenses des ministères sectoriels et les plafonds budgétaires arrêtés. En réalité, les projets de CDSMT ne sont pas corrigés et les mesures nouvelles ne renseignent pas sur les dotations prévues pour le financement par le budget de l'État et des charges récurrentes induites par les investissements[547].

Quant à l'amélioration de la Prévisibilité et du contrôle de l'exécution du budget**,** il y a un manque de systématisation de la planification et du suivi des programmes de contrôle fiscal ainsi que l'accumulation du stock des arriérés d'impôts et l'absence d'organisation et de stratégie d'apurement du passif qui ne gonflerait pas au plan comptable la masse budgétaire. Mais aussi, l'absence de procédures établies qui fixe périodiquement par catégorie de dépenses et par ministère ou institution, les plafonds d'engagement de dépenses[548].

L'un des faits les plus frappants est le gap qui existe entre la composition des dépenses réelles des ministères et institutions par rapport à la Loi de Finances initiale. Celle-ci est modifiée par la fréquence de la régulation budgétaire et par le recours abusif aux décrets d'avances. En raison des nombreuses modifications portées en cours d'exercice, la composition des dépenses s'est écartée du budget initial de plus de 15% pendant au moins deux des trois derniers exercices clos : 24,1% en 2009, 12,8% en 2010 et 34,2% en 2011[549].

Les dépenses réelles imputées à la réserve prévisionnelle représentent, en moyenne, 2% du montant du budget initial : 2,6% en 2009, 2% en 2010 et 1,4% en 2011[550]. Il ressort du projet de loi de finances rectificatives que le montant cumulé des 12 décrets d'avances pris entre le 31 janvier et le 28 mars 2012, en pleine période électorale, est chiffré à 68,9 milliards de FCFA. Par ailleurs, le système d'information sur la dette publique n'est pas exhaustif ; notamment, la dette des autres organismes publics (entités du secteur public et parapublic). Celle-ci n'est pas prise en compte. De plus, l'accès du public aux informations sur les marchés publics est entravé par l'absence d'un Journal des marchés publics et la non publication des marchés par entente directe.

Dans les Finances publiques du Sénégal, quelques faiblesses apparaissent également au niveau de la comptabilité, de l'enregistrement de l'information et dans les rapports financiers**.** On constate que les normes comptables nationales déclinées par le décret

547Voir Rapport PEFA, *op.cit.*, 30 juin 2011
548 Voir Rapport PEFA, *op.cit.*, 30 juin 2011
549 Voir Rapport PEFA, *op.cit.*, 30 juin 2011.
550 Voir Rapport PEFA, *op.cit.*, 30 juin 2011.

2003/10, sont partiellement appliquées. Cela est certainement dû, à l'absence de réflexion en fin d'exercice sur la matière. La comptabilité administrative n'est pas tenue par l'Ordonnateur et le compte administratif n'est pas joint au projet de loi de règlement (PLR) transmis à la Cour des comptes. Aussi, les appuis par les partenaires techniques et financiers, qu'ils soient financiers ou de natures, reçus par les écoles primaires et les postes de santé ne sont pas retracés dans les annuaires statistiques de l'éducation et de la santé.

Beaucoup de problèmes subsistent dans la surveillance et la vérification externes des finances publiques. En effet, la couverture opérationnelle des vérifications externes de la Cour des comptes est limitée par l'insuffisance des moyens humains. Le suivi des mesures issues des contrôles externes effectués par la Cour des comptes est encore insuffisant. Les rapports de suivi des recommandations est quasi-inexistant. C'est une aberration de constater que le Parlement n'est pas impliqué dans le processus de préparation du projet Loi de Finances initiales hormis le Débat d'Orientation Budgétaire. Il n'est pas informé de toutes les ressources publiques mises à contribution dans l'exécution des politiques publiques. Ce même Parlement n'est pas informé des modifications intervenues sur ses autorisations budgétaires que lors de leur ratification par une Loi de Finances Rectificatives ou la présentation du Projet de Loi Rectificative.

Dans le Rapport 2009 de l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP), il ressort que la quasi-totalité des structures contrôlées ont commis des irrégularités parfois très graves au regard des règles qui régissent les procédures de lancement, d'attribution et d'exécution des marchés publics[551]. A l'exception de l'AGEROUTE et de la SONES, aucune structure contractante parmi celles auditées en 2009 n'a suffisamment observé les règles et procédures prévues des marchés publics. Les entités qui n'ont pas respecté les règles du Code des marchés publics dans leurs acquisitions en 2009, sont l'Agence nationale de la Case des Touts Petits ; la Haute Autorité de l'Aéroport LSS ; la Loterie nationale sénégalaise (partiellement) et l'Hôpital régional de Thiès. De tels actes peuvent conduire à la nullité des contrats passés ou à l'annulation des prestations non effectuées dans le cas des marchés pluriannuels. Des fautes graves telles que la collusion, le fractionnement et des marchés de gré à gré non autorisés ont été commises par des autorités contractantes comme le Ministère de la Famille, le Ministère des forces armées, le Ministère de la Santé, l'Agence nationale de

la Case des Touts petits, la SICAP, la SN/HLM, la LONASE etc.[552]. Dans les pratiques de collusion, l'autorité contractante choisit d'office un candidat et communique son offre à des pseudo- concurrents qui acceptent de couvrir ce choix en soumettant des offres moins compétitives. Il arrive qu'une seule personne présente plusieurs offres émanant prétendument d'entreprises réelles ou fictives, l'autorité contractante ignorant intentionnellement ces manipulations même si elles sont flagrantes. Selon le Rapport de synthèse de l'ARMP des audits de 2009, la pratique de la collusion demeure particulièrement répréhensible. Elle relève du délit de favoritisme car les marchés sont octroyés sans mise en concurrence et à ce titre, elle constitue une cause de déperdition des deniers publics. Quant au fractionnement, il consiste à passer plusieurs commandes de même nature chacune d'un montant en deçà du seuil de passation de marché dans l'intention d'échapper aux contraintes de la procédure de l'appel d'offres. Plus d'une vingtaine de structures administratives se sont rendues coupables de telles pratiques[553].

L'attribution de contrats relatifs à une partie importante des dépenses publiques sur des bases non concurrentielles, constitue un risque majeur sur la transparence du système**.** Les commandes de gré à gré passées par les autorités contractantes en 2009 étaient très importantes. La LONASE a usé de cette pratique à hauteur de 5,9 milliards de francs CFA, Dakar Dem Dikk (730 millions) ; ANRAC (235 millions)[554]. En 2011, des marchés par entente directe de montants cumulés de 6,5 milliards de francs CFA sont passés respectivement par le Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique (MHCH), le Plan Jaxaay et le Ministère de l'Intérieur pour des travaux pré-hivernaux[555]. Le Rapport 2011 de l'ARMP souligne que le risque de l'instabilité réglementaire reste élevé dans le système de passation des marchés publics. En effet, de 2010 à 2011, trois modifications du Code des marchés et une modification du décret portant organisation et fonctionnement de l'ARMP ont été effectuées par le Gouvernement de WADE[556]. Il s'agissait de soustraire la

551 Voir Rapport de Synthèse des audits de 2009, ARMP, mars 2011.
552 Voir Rapport de Synthèse des audits de 2009, ARMP, mars 2011.
553 Ministère des Affaires Etrangères ; Ministère de l'Agriculture ; Ministère de la Culture ; Ministère de l'Education ; Ministère de la Santé ; Ministère des Infrastructures ; Ministère de l'Economie maritime ; Ministère de l'Elevage ; Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Fonction Publique ; Ministère de la Famille ; Ministère des Forces Armées ; Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi des jeunes, Ministère des Mines, de l'Industrie et des PME.
554 Rapport de Synthèse des audits de 2009, ARMP, mars 2011, *op.cit*
555 Cf. Rapport 2011 de l'ARMP, p. 31.
556 CF. Rapport 2011 de l'ARMP, p. 31.

Présidence de la République et certains ministères dits de souveraineté à la surveillance de l'ARMP.

Ces faiblesses montrent que l'administration sénégalaise est confrontée à plusieurs défis qu'elle est appelée à relever pour la modernisation des institutions, l'allégement des procédures et l'adaptation des règles aux nouvelles exigences de la gouvernance administrative, économique et financière. Pour mieux moderniser les Finances publiques, l'État du Sénégal devrait :

- améliorer les mécanismes de préparation, d'exécution, de suivi et de contrôle des Finances publiques ;
- réformer la comptabilité publique, il s'agit de quitter la comptabilité de caisse vers une comptabilité générale qui repose sur les droits constatés avec l'exigence d'un bilan et d'un résultat ;
- améliorer les systèmes informatisés de gestion des Finances publiques et leur adaptation sur les nouvelles directives de l'UEMOA.

L'État du Sénégal s'est beaucoup investi dans les réformes budgétaires et financières. Ces réformes en mouvement, ont été enclenchées dans des pays développés jusqu'à son adoption dans l'espace de l'UEMOA où le défi majeur restait l'intégration des directives dans les normes internes. Les réformes budgétaires sont un long processus fondé sur la théorie de la nouvelle gestion publique.

III/ Les justifications théoriques des réformes budgétaires

Le paradigme de la Gestion budgétaire axée sur les résultats est un domaine de la gestion publique qui a une filiation certaine avec le PPBS américain (*Planning Programming Budgeting System*) des années 1960 et l'expérience française de la Rationalisation des Choix Budgétaires de la décennie 1970[557]. Quelle que soit la quintessence des outils conceptuels utilisés, la réforme budgétaire vise la performance de l'action publique. Depuis les années quatre-vingt, à la suite de crises financières profondes, les gouvernements des pays dits « avancés » comme le Canada, la Nouvelle-Zélande, la Suède, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis, se sont efforcés, à

[557] MEDE, Nicaise, *Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA, AFRILEX, Revue d'étude et de Recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afriques, publié e en juin 2012,* Pp. 1-5.

introduire des techniques budgétaires modernes telles que la gestion axée sur les résultats et la communication des performances[558]. Il s'agit de la remise en cause des modes traditionnels de la gestion publique en imposant une plus grande responsabilisation des acteurs, un renouveau de la gestion des ressources humaines et le développement d'une culture de débats[559]. Ces réformes ont été influencées par le « *New Public Management* » fondée sur une approche pragmatique des problèmes et un partage de rôles entre le niveau du pilotage qu'est le pouvoir politique et le niveau d'exécution qu'est l'Administration publique. Ces pays cités ont été parmi les premiers à avoir adopté la nouvelle gestion financière avec la responsabilisation des gestionnaires, la budgétisation par exercice, l'introduction du budget-programme et la reddition des comptes dans les années quatre-vingt. Dans la loi des Finances en Australie (*Appropriation Bills),* les autorisations sont accordées pour les impacts. En Nouvelle Zélande, on assiste au format d'un budget d'exercice axé sur les prestations c'est-à-dire que le niveau politique acquiert, telles que stipulées par *le State Sector Act 1988 et le Public Finance Act 1989*, les prestations des ministères et des agences pour atteindre les objectifs stratégiques fixés par le Gouvernement. Le gouvernement britannique a lancé en 1998 le *Comprehensive Spending Review* (CSR) qui est un Examen complet des dépenses et les *Public Service Agreements* (PSA) qui sont des Accords des Services Publics dans le but de créer un processus budgétaire pluriannuel orienté vers les politiques. Le *Government Performance and Results Act* (GPRA) (Loi sur les performances et les résultats du gouvernement) aux États-Unis a été approuvé en 1993, obligeant les ministères et les agences à élaborer des plans stratégiques, des plans de performance et des rapports de performance liés au document budgétaire[560].

Toutes ces mesures concernent des réformes budgétaires motivées par la volonté des gouvernements à juguler des crises macroéconomiques ou à renforcer la transparence budgétaire. L'idée de l'inefficacité d'un État abusant des deniers publics a fini par s'imposer comme un point de vue pertinent à la faveur de la crise des Finances publiques[561].

---

[558] BLONDAL, J., cité par Miekatrien STERCK, Bram SCHEERS et Geert BOUCKAERT, « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », », in : *La nouvelle Gestion publique, Revue internationale de politique comparée* 2/2004 (Vol. 11), p. 241-269, Cf.

[559] Ecole Nationale d'Administration publique, *Réformes budgétaires et réformes de l'État, Revue Française d'Administration Publique,* n°117, 2006.

[560] Sur tous ces développements, voir l'article de Miekatrien STERCK et al., *RIPC, op.cit*

[561] BOUVIER, Michel, « La maîtrise de la dépense public au cœur d'un projet de société ? », *op.cit.*

La France, à l'instar des pays de l'OCDE, s'est engagée aussi dans le sillage des pays anglo-saxons pour orienter ses besoins budgétaires dans la nouvelle gestion financière. La démarche française est basée sur une Loi Organique relative à la Loi des Finances (LOLF)[562]. C'est un texte qui détermine le cadre juridique des lois de finances, une sorte de Constitution financière qui a été appliquée pour la première fois à l'exercice 2006 et a réformé profondément le cadre du budget de l'État. La LOLF institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget. Elle introduit notamment une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques qui permet de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats[563]. Avec la LOFL, le Parlement donne au Gouvernement une autorisation budgétaire qui s'apparente à une faculté, non à une obligation de dépenser[564].

Les administrations africaines, confrontées aux problèmes de réduction de la pauvreté et d'atteinte des objectifs du millénaire, se trouvent dans les mêmes perspectives pour réformer leur système budgétaire. Pourtant, en parlant de *Budgeting Performance,* Nicaise MEDE, souligne : « *Pour autant, les mots et les concepts ne sont points inédits sur le continent. Le Nigéria s'essaye au Programme and performance budgeting depuis 1976 […] Le Zimbabwe et dans une certaine mesure la Tanzanie et Madagascar se retrouvent aussi dans le cercle des pays saisis par la fièvre de la gestion par la performance* »[565].

Quant aux pays de l'UEMOA, ils ont adopté un cadre harmonisé des finances publiques en 2009 avec un délai de transposition dans les ordres juridiques internes au 1er janvier 2012 et l'application effective du régime de la performance budgétaire au 1er janvier 2012. Le Sénégal, membre de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA), sous l'impulsion du Projet de Coordination des réformes budgétaires et financières (PCRBF) du Ministère de l'Economie et Finances, a intégré les 6 directives du cadre harmonisé des Finances publiques. Ce cadre harmonisé marque le passage d'une régulation par le droit à une régulation par les résultats[566]. Nicaise MEDE qui a fortement critiqué l'insuffisance rédactionnelle des directives, affirme que : « du point

---

[562] Voir la Loi organique française n° 2001-692 du 1er août 2001relative aux lois de finances.
563Guide pratique de la LOLF, édition 2012, http://www.performance- publique.budget.gouv.fr/ ressources-documentaires/rapports-et-guides-pratiques/guide-pratique-de-la-lolf.html
564 *Idem*
565MEDE, Nicaise, *Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA, AFRILEX, Revue d'étude et de Recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afriques, publié e en juin 2012,* Pp. 1-5.
[566] *Idem,* p.1.

de vue de son opportunité, le nouveau cadre harmonisé des finances publiques constitue une solution, plus exactement une contribution à la solution aux tensions budgétaires et au manque de résultats probants des politiques publiques »[567].

L'adoption de mesures pour la réforme budgétaire et financière est un défi que veulent relever la plupart des pays pour se conformer aux standards internationaux, mais un autre défi reste à aller au-delà de la rhétorique pour l'application effective des mesures. Des problèmes peuvent surgir concernent notamment l'impact de l'utilisation des informations relatives aux résultats et la responsabilité vis-à-vis du parlement mais également la qualité des informations sur les prestations, les résultats et les coûts du fait que les données statistiques font généralement défaut. Selon STERCK, en temps de crise, la nécessité pour les gouvernements de faire des économies devient plus importante qu'une gestion axée sur les résultats. Ce sont des stratégies d'adaptation aux contraintes financières[568]. Les exemples les plus patents sont les cas du Canada en 1994 et le cas de la Grande Bretagne en 1998, lorsque leur gouvernement a imposé à leurs ministères et agences un plafond de dépenses pour contrôler le déficit. La planification pour une gestion axée sur les résultats, reprend ses droits dès qu'on constate une baisse du déficit[569]. Un autre problème surgit entre le contrôle politique et l'autonomie de gestion. L'autonomie de gestion de certaines structures telles que les agences administratives renforcent la responsabilité administrative. Mais les frictions entre l'Administration et les instances politiques s'expriment toujours au moment de la reddition des comptes et le contrôle politique. En tout état de cause, la gestion budgétaire axée sur les résultats étale des ambitions et révèle le rêve possible qu'un gouvernement veut porter pour les citoyens.

La réforme budgétaire est au cœur de la réforme de l'État. Elle permet de maitriser les dépenses, d'utiliser les ressources à bon escient et d'atteindre des résultats probants en accord avec les demandes sociales. Selon Michel BOUVIER, la progression des dettes publiques qui est au cœur des débats contemporains n'est que la résultante des

567 MEDE, Nicaise, *Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA*, 1er septembre 2011, p. 5.
568 Voir à ce propos Philippe BEZES et Alexandres SINE, *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 1ère édition, 24 août 2011.
569 Miekatrien STERCK et al. « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *op.cit.*

choix qui ont été faits en ce qui concerne les politiques publiques[570]. La Réforme budgétaire est devenue un impératif dans les administrations modernes ou dans les administrations engagées dans un processus de modernisation. Ainsi, qu'il l'affirme, Bouvier pense que les transformations de l'État contemporain ont besoin d'être pensées en corrélation étroite avec les transformations du système financier public[571]. Le constat est qu'en matière de réforme budgétaire, les pays avancent dans le domaine par crises successives. Ce fut le cas de la Suède, au début des années 1980 lorsque le pays était confrontée à la croissance non maitrisée des dépenses publiques. Ce fut également le cas du Canada, dans les années 1995, qui a connu une crise budgétaire et financière très profonde[572]. Comme, le souligne BOUVIER, la dégradation des équilibres budgétaires a fait que les esprits sont totalement centrés sur la maitrise de la dépense, la réduction des déficits et plus précisément, la mobilisation des ressources fiscales[573]. Les raisons qui font que les Réformes budgétaires soient orientées vers les résultats, sont nombreuses. Ce sont des réformes qui visent à accroitre l'efficacité et l'efficience du gouvernement, en même temps, elles introduisent des concepts de gestion moderne et d'élaboration des politiques au sein du gouvernement. Elles permettent la reddition des comptes devant le Parlement et devant l'opinion[574]. La recherche de l'efficacité de l'action gouvernementale explique le contrôle parlementaire sur l'utilisation efficiente des ressources. Un fait non négligeable, à la base des réformes, est la crise de confiance des citoyens face à leur administration souvent politisée et indifférente. Ainsi les réformes budgétaires ont-elles été motivées par la nécessité d'accroitre la responsabilité de l'Exécutif vis-à-vis du Parlement[575].

Les réformes budgétaires ne sont pas simples, elles dépendent du contexte et des multiples fonctions du budget. Certains auteurs comme CAIDEN, N., WILDAWSVKY, A. et SCHICK, A, ont relevé cette multifonctionnalité dans les réformes budgétaires.

---

570 BOUVIER, Michel, « La maîtrise de la dépense public au cœur d'un projet de société ? », in : *Le cadre financier de l'Union européenne, Revue française de finances publiques*, n° 125, 2014.
571 BOUVIER, Michel, « Inventer un nouveau modèle financier public pour retrouver le sens du collectif », in *: Constitution et équilibre des finances publiques, un débat d'avenir, in : Revue française de finances publiques*, n° 117, 2012.
572 Voir Annie CHEMLA-LAFAY, Céline CHOL, 25 ans de la Réforme de la gestion publique, Institut de la Gestion publique et du Développement économique, 2006, p. 5.
573 BOUVIER, Michel, « Inventer un nouveau modèle financier public pour retrouver le sens du collectif », *op.cit.*
574 Miekatrien STERCK et al. « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *op.cit.*
575 *Idem.*

SCHICK relève trois fonctions que sont : la planification, la gestion et le contrôle. Pour WILDAWSVKY « L'élaboration des budgets est censée contribuer à la continuité (pour la planification), au changement (pour l'évaluation de la politique), à la flexibilité (pour l'économie) et apporter de la rigueur (pour la limitation des dépenses) »[576].
Il est de fait, comme le soulignent, Miekatrien STERCK, Bram SCHEERS et Geert BOUCKAERT, « les gouvernements s'emploient à conduire des réformes en matière budgétaire mais ils doivent relever les défis du fait que les systèmes budgétaires ont de multiples fonctions et de multiples utilisations qui peuvent entrer en concurrence »[577]. Chaque pays organise et conduit ses réformes selon ses propres orientations politiques. Il s'agit, dans un monde global, de parvenir à maîtriser les finances publiques afin d'éviter la « faillite » des États[578].

Les tentatives de la modernisation de l'administration sénégalaise ont été initiées dans le but de rechercher la cohérence des structures administratives, des procédures et d'instaurer de nouvelles techniques de gestion. La rationalisation des structures et des emplois ainsi que les réformes budgétaires, procèdent, donc, d'une logique de construction d'un appareil administratif qui se veut performant et efficace ; un appareil capable de répondre aux demandes sociales et de gérer la société dans l'intérêt commun des citoyens. Les tentatives de modernisation de l'administration publique ont eu, quelque part des effets pervers notamment dans la création des agences administratives. Le nombre important de ces agences a donné l'impression d'une « régence » de l'action administrative par un instrument emprunté aux méthodes de gestion prônées par les gouvernements libéraux anglo-saxons mais perverti au Sénégal par les gouvernants arrivés au pouvoir en 2000. L'ambiguïté des résultats de la modernisation de l'administration publique sénégalaise, apparait singulièrement dans cette sphère.

[576] Miekatrien STERCK et al. « Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis », *op.cit.*
[577] *Idem.*
[578] BOUVIER, Michel, « Inventer un nouveau modèle financier public pour retrouver le sens du collectif », *op.cit.*

Section 2 : L'ambiguïté des résultats : « l'agenciation »

L'« agenciation » ou l'« agencification », selon le néologisme qu'on lui prête, est un phénomène remarquable dans les administrations publiques du Nord[579] et reprise dans les pays du Sud[580], comme modèle d'externalisation de certains pans d'activités de l'administration publique, le plus souvent sous la coupole des bailleurs de fonds. L'expression traduit un modèle particulier d'institutions administratives du fait que les syntagmes usuels renvoient à la signification de plusieurs structures[581] qui peuvent prêter à confusion comme une agence de banque, de poste ou même comme une agence comptable ou de presse. Les agences administratives constituent généralement des organismes publics formellement intégrés au pouvoir exécutif, autonomes ou relativement autonomes, mais ne peuvent définir par elles-mêmes un type de politique publique[582].

Les agences se caractérisent généralement par quatre traits essentiels. D'abord, elles travaillent dans le cadre d'objectifs et de ressources bien définis et fixés par une autorité gouvernementale ; la responsabilité de leurs tâches quotidiennes est déléguée à leurs

---

579 La Grande Bretagne, sous l'impulsion de Margaret THATCHER, a initié la mise en place des agences d'exécution (*Executive Agencies*). Le rapport IBBS, connu sous le titre « *Improving management in government: the next steps* » que l'on pourrait traduire par (*Amélioration de la gestion dans l'administration: les prochaines étapes*) soulignait que les structures administratives héritées par les conservateurs à l'État social britannique instauré après la seconde guerre mondiale, étaient très lourdes. La recommandation la plus significative que Sir Robin's déduit de cette étude fut que « *des agences devraient être établies pour remplir les fonctions exécutives du gouvernement dans une politique et dans un cadre d'indication de ressources fournies par un département ou ministères* ». Cf. House of Lords, *Select Committee of Public Report*, Part 3, §72, Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1998. Toutefois, l'idée d'organiser les activités de l'État par des structures autonomes ou semi autonomes ne date pas de l'avènement de THATCHER au pouvoir ; aux États-Unis, l'organisation de certains services comme les taxes, la police, les services sociaux en agences, remonte aux débuts du 20ème siècle. Voir à ce titre POLLIT, Christopher ; CAULFIELD, Janice ; SMULLEN, Armanda ; TALBOT, Colin, *Agencies : How governments do things through semi autonomous organizations*, Londres, Palgraves Macmillan, 2004, P. 31. Voir également, Daniel CARPENTER, *The Forging of Bureaucratic Autonomy, Reputations, Networks and Policy Innovation in Executives Agencies*, 1862-1928, Princeton University Press, 2002. A la suite du rapport AL GORE de 1993, intitulé « *Creating a government that works better and cost less* », Cf. AL GORE, Rapport de la commission nationale des états de performance, US. Government printing office, Washington D.C., 1994), le gouvernement fédéral, dans la troisième phase de la réforme administrative, amorcée en 1997, a favorisé l'implantation des « *Performance Based organizations* (PBO) » qui s'appuient sur l'expérience des agences britanniques. Il s'agit d'unités qui ont des missions claires, des objectifs spécifiques mesurables et un service à la clientèle bien défini. D'autres pays anglo-saxons comme la Nouvelle Zélande et l'Australie ont favorisé le système d'agence dans leur administration publique.

580 En Afrique le système n'était pas très développé mais depuis l'alternance présidentielle au Sénégal, ce pays à l'instar de la Tunisie, a affiché une pléthore d'agences.

581 GUETTIER, Christophe, « Les agences administratives en France », in: *Les cahiers de la Fonction publique*, n°259, mars 2006.

582 GUETTIER, *idem*.

dirigeants ; elles requièrent des instruments de gestion autonome pour atteindre les résultats ; leur activité est régie par un « document cadre » entre dirigeant et ministre contenant les objectifs et les résultats à atteindre[583].

À la suite de la dégradation des finances publiques dans les années 1980, le Sénégal a initié un projet de réforme de l'État dont l'une des facettes se décline dans l'allégement et la simplification des procédures administratives. C'est en 1987 que l'idée d'une « agenciation » a été émise par le gouvernement avec le projet d'externalisation de certains services de l'État. Ainsi, le Bureau Organisation et Méthode a été chargé de conduire des études sur la Direction de l'Entretien Routier et du Matériel (DERM) du Ministère de l'Équipement et la Direction de l'Entretien et de la Maintenance (DEM) du Ministère de l'Hydraulique pour valoir et servir de test, lequel n'a jamais fait l'objet d'une application[584]. Deux décennies plus tard, force est de constater la pléthore des services externalisés de l'administration centrale. En raison de la diversité des agences et leur tendance à se multiplier, il est apparu nécessaire de mener une réflexion sur le phénomène[585]. Pour mieux comprendre l'étude des agences administratives au Sénégal, il est nécessaire de dresser un tableau synoptique des structures externalisées afin d'avoir un aperçu des domaines d'activité dans lesquelles, elles interviennent (§1); l'exemple de l'Agence Nationale de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles nous montre comment dans un domaine bien déterminé, la déficience gestionnaire d'un appareil administratif supposé statique, peut justifier la création d'une agence administrative (§2), mais que la prolifération de ces agences peut pervertir les objectifs qui leur ont été assignés (§3).

583 GUETTIER, *ibidem*.
584 Voir à ce titre Abdoulaye NOBA, *Les Agences publiques sénégalaises*: *Enjeux et perspectives*, Mémoire de fin d'études, Ecole Nationale d'Administration du Sénégal, 2005.
585 NOBA, Abdoulaye, *Les Agences publiques sénégalaises*: *Enjeux et perspectives*, Mémoire de fin d'études, *op.cit.*

§1 : Tableau synoptique des agences administratives au Sénégal

Le paysage administratif sénégalais affiche une pléthore d'agences administratives. La classification de ces agences administratives au Sénégal n'est une tâche aisée. Néanmoins, elle peut être faite à partir de plusieurs critères tels que le secteur d'activité, l'ancrage institutionnel, le critère temporel ou le cadre juridique. Elle ne tient pas compte de l'ancrage institutionnel parce que celui-ci n'est pas invariable. Il est possible qu'il y ait une variation constante du rattachement des agences aux administrations de tutelle à cause des fréquents remaniements ministériels ou de la possible suppression d'un ministère dans l'attelage d'un nouveau gouvernement. Les changements permanents de Gouvernement font que, dans un laps de temps très court, certaines structures passent d'un département ministériel à un autre et voient leur ancrage institutionnel modifié. L'exemple le plus patent est la Direction des PME qui a changé 5 fois de rattachement entre 2001 et 2005[586]. Les agences administratives très souvent rattachées à des ministères, peuvent subir le même sort. Selon le rapport provisoire de la mission d'évaluation des agences, commandé par la Délégation au Management Public en 2006, 80 % des agences et structures similaires n'étaient pas dotées de statut juridique[587]. Malgré cette lacune, les pouvoirs publics avaient mis en avant le critère du service public pour justifier la mise en place de certaines agences administratives sans au préalable, procéder à une analyse d'impact de la création de l'agence, c'est-à-dire sa nécessité d'être mise en place pour désengorger certaines activités administratives et sa capacité d'apporter une valeur ajoutée dans l'action administrative. C'est seulement en 2012 que l'État a pris le décret n° 2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des cadres dirigeants et qui consacre par la même occasion la répartition des agences entre quatre catégories prédéfinies dans l'annexe 2 dudit décret. Une répartition qui ne règle pas, pour autant, le problème posé pour identifier et classer de manière pertinente les agences administratives.

Le choix de notre classification se porte sur quatre (4) critères : le cadre temporel (A), le critère juridique (B), le secteur d'activité (C) et la classification par voie décrétale (D).

---

586 Cf. Etude sur les Normes et Procédures de Création de Structures Administratives, Direction de la Réforme de l'État et de l'Assistance Technique (DREAT), mars 2009, p. 7.

587 Cette absence de statut juridique a été l'une des raisons de l'adoption en 2009, de la loi d'orientation n° 2009-20 sur les agences d'exécution.

Le choix du critère juridique permettant de différencier les agences ayant un statut de droit public ou de droit privé, s'explique par le fait de l'inexistence d'un cadre organisationnel au moment de leur création[588]. La poursuite d'une activité d'intérêt général assignée aux agences permet de masquer cette absence d'un cadre juridique approprié qui aurait dû être le vecteur d'orientation de la création de toute agence administrative ou de sa dissolution à terme, dans le paysage administratif sénégalais suivant les conditions prévues par les lois et règlements en vigueur de la République[589].

A/ La classification selon le critère temporel

Le cadre temporel permet de connaître les différentes générations d'agences et de comprendre, à l'analyse, les motivations réelles de leur création. L'étude diachronique fait ressortir quatre générations d'agences[590]. La première génération date de la fin des années 1980 ; ces agences ont été créées selon le modèle de la loi française de 1901 sur les associations. Ce sont de véritables agences d'exécution financées par les bailleurs de fonds. La seconde génération d'agences administratives peut être située, tout juste, après l'alternance présidentielle de 2000. Elles semblaient répondre au besoin d'externalisation de certaines activités de l'État suivant le modèle français, exploitées en régie directe et rattachées à un ministère[591]; la troisième génération peut être située à partir de l'année 2001 pour répondre à un besoin de régulation dans certains domaines d'intervention de l'État comme les télécommunications et les postes, mais aussi de modernisation de certains secteurs ; enfin une quatrième génération à partir de 2006 avec une excroissance dans la création des agences et structures similaires dont la pertinence de certaines, est très discutable.

588 Cf. *Rapport provisoire, Mission d'évaluation des agences*, Délégation au Management Public, 29 mai 2006
589 Voir le *Rapport provisoire, Mission d'évaluation des agences*, *op.cit.*, p. 6.
590 Le rapport provisoire de la Mission d'évaluation des agences du 29 mai 2006 fait ressortir trois générations d'agences. Selon notre avis, il en ressort quatre générations.
591 GUETTIER, Christophe, *op. cit.*

1°/La première génération d'agences administratives à partir de 1989

ADM Agence de Développement Municipal

AGETIP Agence d'Exécution des Travaux d'intérêt Public contre le sous-emploi

ANCAR Agence Nationale du Conseil Agricole et Rural

ASER Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale[592]

2°/La deuxième génération d'agences administrative à partir de 2000

AATR Agence Autonome des Travaux Routiers et de l'organe délibérant des routes[593]

APIX Agence Nationale chargée de la promotion de l'Investissement et des Grands Travaux

APRHN Agence pour la Promotion du Réseau Hydrographique National

FNPJ Fonds National de Promotion de la Jeunesse[594]

3° La troisième génération d'agences administratives à partir de 2001

ADIE Agence de l'Informatique de l'État[595]

AFDS Agence du Fonds de Développement Social[596]

ADEPME Agence de Développement et d'Encadrement des PME

AMPMD Agence de Mise en œuvre de la Plate-forme du Millénaire de Diamniadio[597]

ANAC Agence Nationale des Aires Communautaires

ANACS Agence Nationale de l'Aviation Civile au Sénégal[598]

ANCPT Agence Nationale de la Case des Tout-petits[599]

---

592 L'ASER a été créée par décret n° 99-1254 du 30 décembre 1999.
593 L'A.A.T.R a été créée par le décret n° 2000-686 du 03/08/2000, abrogé et remplacé par le décret n° 2004-104 du 06/02/2004. Cette agence a été par AGEROUTE (Agence des Travaux et de Gestion des Routes en 2010.
594 Le FNJP a été crée par le décret n° 2000-829 du 16 octobre 2000 dans l'objectif d'une politique d'insertion sociale et économique des jeunes.
595 Cf. Décret n° 2004-1038 du 23 juillet 2004.
596 L'AFDS n'existe plus dans la nomenclature des agences administratives, elle a été fusionnée au PNIR (Programme National d'Infrastructure Rurale) pour donner naissance au PNDL (Programme National de Développement Local).
597 Cette agence a été supprimée par le Président de la République qui affirmait: « *Je n'ai jamais compris le sens du projet de Diamniadio* », voir journal *Le Soleil* du vendredi 12 octobre 2007.
598 L'ANACS n'existe plus. Sa fusion avec l'Agence nationale de la Météorologie du Sénégal a donné naissance à l'Agence nationale de l'Aviation civile et de la Météorologie (ANACIM).
599 Cf. Décret n° 2004-669 du 2 janvier 2004.

ANEJ Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes

ANSD Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

ANLIB Agence Nationale de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles

ANNCF Agence Nationale des Nouveaux Chemins de Fer

ANOCI Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique

ANPT Agence Nationale de la Promotion Touristique

ANS Agence Nationale de Sécurité

ANRAC Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et Sociales en Casamance

APCIA Agence du Programme de Construction d'Immeubles Administratifs

APDA Agence pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat

APROSI Agence d'Aménagement et de Promotion de Sites Industriels

ARMP Autorité de Régulation des Marchés Publics[600]

ARSM Agence pour la Réinsertion Sociale des Militaires[601]

ASEPEX Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations

ASIT Agence Sénégalaise de l'Innovation Technologique

ASN Agence Sénégalaise de Normalisation

CNLTCC Commission Nationale de Lutte contre la non-Transparence, la Corruption et la Concussion[602]

HDHPP Haut Commissariat aux Droits de l'Homme et à la Promotion de la Paix

4° La quatrième génération des agences à partir de 2006[603]

ACBEP Agence de la Construction des bâtiments et des édifices publics[604]

ADL Agence de Développement local

ADS Agence des Aéroports du Sénégal

AEME Agence pour l'Economie et la Maîtrise de l'Energie

600 L'ARMP a été créée par décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 et qui a remplacé l'ARM (Agence de Régulation des marchés) qui a été créée par décret n° 2002-923 du 18 septembre 2002.
601 L'ARSM créée par le décret n° 2005-68 du 13/01/ 2005 ne figure pas dans le décret n° 2008-1026 du 10 septembre 2008 portant répartition des services de l'État et du contrôle des Etablissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la primature et les ministères.
602 La CNLCC a été supprimée en décembre 2012 ; elle été remplacée par l'OFNAC (Office nationale de lutte contre la Fraude et la Corruption).
603 Ces agences s'apparentent aux Etablissements publics dans leur fonctionnement.
604 L'ACBEP a été créée par décret n° 2011-657 du 1er juin 2011, J.O. n° 6616 du 1er octobre 2011.

AGEROUTE Agence des Travaux et de Gestion des Routes[605]

AGPBE Agence de gestion du Patrimoine bâti de l'État

AJEB Agence pour l'Emploi des Jeunes des Banlieues[606]

ANA Agence Nationale de l'Aquaculture[607]

ANACIM Agence nationale de l'Aviation civile de la Météorologie[608]

ANAM Agence nationale des Affaires maritimes[609]

ANAMA Agence nationale d'Appui aux marchands ambulants[610]

ANAMS Agence nationale de la Météorologie du Sénégal[611]

ANAT Agence nationale de l'Aménagement du Territoire[612]

ANCTP Agence Nationale de la Case des Tout-petits

ANCVQC Agence Nationale du Cadre de vie et de la qualité de la consommation

ANDES Agence nationale de l'Energie Solaire[613]

ANEV Agence Nationale des Eco-Village

ANGMV Agence Nationale de la Grande Muraille Verte

ANGPH Agence nationale des Grands Projets hospitaliers

ANHAD Agence Nationale de la Haute Autorité du Désert

ANICL Agence nationale d'investissement des collectivités locales[614]

ANIDA Agence nationale d'Insertion et de développement agricole[615]

---

605 L'Agence des Travaux et de la Gestion des routes qui s'est substituée à l'Agence autonome des Travaux routiers (AATR) a été créée par décret 2010-430 du 1er avril 2010, J.O. 6560 du 11 décembre 2010.
606 Voir décret n° 2012-543 du 24 mai 2012 portant répartition des services de l'État.
607 L'ANA a été créée par décret 2011-486 du 8 avril 2011, J.O. n° 6614 du 17 septembre 2011.
608 L'ANACIM a été créée par décret n° 2011-1055 du 28 juillet 2011, J.O. n° 6655 du 7 avril 2012. L'ANACIM s'est substituée à l'Agence nationale de l'Aviation civile du Sénégal (ANACS) et à l'Agence nationale de la météorologie du Sénégal (ANAMS)
609 L'AMANA a été créée par décret n° 2009-583 du 18 juin 2009, J.O. n° 6489 du 19 septembre 2009.
610 L'ANAMA, l'AJEB, l'ANEJ et le FNPJ ont été supprimées par le Président Macky SALL en décembre 2013. Elles ont été remplacées par une seule agence : ANPEJ (Agence nationale pour la promotion de l'emploi des jeunes).
611 L'ANAMS, au même titre que l'Agence nationale de l'Aviation civile du Sénégal (ANACS) ont été substituées par l'ANACIM en juillet 2011.
612 L'ANAT a été créée par décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009, J.O. n° 6513 du 20 février 2010.
613 L'ANDES a été créée par décret n° 2010-425 du 31 mars 2010, J.O. 6539 du 7 août 2010. Elle a été supprimée en 2012 sur recommandation de l'IGE ; ses missions sont prises en charge par l'Agence nationale pour les Energies renouvelables.
614 CF. Décret 2012 437 du 10 avril 2012 portant répartition des services de l'État et du contrôle des Etablissements publics mais cette agence n'apparait pas dans le Décret n° 2012-1223 du 5 novembre 2012 portant répartition des services de l'État. L'IGE, dans la restitution de ses travaux en mai 2012 sur la Rationalisation et la Restructuration des services de l'État avait proposé sa suppression. Cette agence devait résulter de la fusion de deux agences de deux ordres des Collectivités locales: à savoir l'ADM et l'ADL.
615 Cette agence apparait dans le décret n° 2012-543 du 24 mai 2012 portant répartition des services de l'État et rattachée au Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement rural.

ANMO Agence nationale de la Maison de l'Outil[616]

ANPEJ Agence nationale pour la promotion de l'emploi des jeunes[617]

ANNPS Agence nationale des Nouveaux Ports du Sénégal[618]

ANREVA Agence Nationale du plan de Retour vers l'Agriculture[619]

ANRS Agence Nationale de la Recherche Scientifique Appliquée

APIX S. A Agence Nationale chargée de la promotion de l'Investissement et des Grands Travaux[620]

APROSEN Agence pour la Propreté de Dakar[621]

ARTP Autorité de Régulation des Télécommunications et des postes du Sénégal[622]

ARD Agence Régionale de Développement

ASMA Agence nationale de sédentarisation des marchands ambulants[623]

ASPIT Agence sénégalaise pour la Propriété industrielle et l'Innovation technologique[624]

PNDL Programme National de Développement Local

HASSMAR Haute autorité chargée de la coordination de la Sécurité maritime, de la Sûreté et de la protection de l'environnement marin[625]

OFEJBAN Office pour l'Emploi des Jeunes de la Banlieue[626]

OFNAC Office nationale de lutte contre la Fraude et la Corruption

ONPLI Office national de Prévention et de lutte contre les inondations

---

616 CF. Décret n° 2010-456 du 8 avril 2010 du 28 août 2010, J.O. n° 6543 du 28 août 2010.
617 L'ANPEJ a été créée par le décret n° 2014-26 de janvier 2014.
618 L'ANNPS a été créée par décret n° 2011-658 du 1er juin 2011, voir J.O n° 6615 du 24 septembre 2011. L'ANNPS a été supprimée après la séance de restitution par l'IGE des travaux de rationalisation et de restructuration des services de l'État en mai 2012.
619 L'ANREVA a été créée par décret n° 2006-1336 du novembre 2006.
620 Loi n° 2007-13 du 19 février 2007 autorisant la création de l'APIX. S.A., société anonyme à participation publique majoritaire.
621 Voir décret 2006-08 du 9 janvier 2006.
622 La loi n° 2006-02 du 4 janvier 2006 modifiant la loi n° 2001-15 du 27 décembre 2001 portant création Agence de Régulation des Télécommunications (ART), dispose en son article 1er que la désignation « Agence de Régulation des Télécommunications » et le sigle « ART » sont remplacés par la désignation «Agence de Régulation des Télécommunication et des postes » (ARTP).
623 L'ASMA a té créée par décret n° **2011**-266 du 23 février 2011, J.O. n° 6589 du 21 mai 2011.
624 L'ASPIIT a été créée par décret 2009-1380 du 2 décembre 2009
625 Voir décret 2006-322 du 7 avril 2006.
626 L'OFEJBAN a été créée par décret n ° 2008-144 du 12 décembre 2008.

B/ La classification selon le critère juridique[627]

En vertu de cette classification, une agence peut relever de différents statuts comprenant les établissements publics nationaux, les services à compétences nationales, les groupements d'intérêt public, les opérateurs de l'État ainsi que les autorités administratives indépendantes[628].

1° Les agences ayant le statut de Service Public de l'administration

ADIE Agence de l'Informatique de l'État

ANACS Agence Nationale de l'Aviation Civile du Sénégal

ANCTP Agence Nationale de la Case des Tout-petits

ANPEJ Agence nationale pour la promotion de l'emploi des jeunes[629]

ANPT Agence Nationale de Promotion du Tourisme

APDA Agence pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat

APRHN Agence pour la Promotion du Réseau Hydrographique National

APROSEN Agence pour la Propreté du Sénégal

ARD Agence Régionale de Développement de Dakar

ARM Agence de Régulation des Marchés

ASEPEX Agence Sénégalaise Pour la Promotion des Exportations

CNLCC Commission Nationale de Lutte contre la non-Transparence, la Corruption et la concussion

CONACILS Comité National du Comité Permanent Inter-État de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

---

627 Selon le rapport provisoire d'évaluation des agences, commandé par la Délégation au Management Public (cité plus haut), 80% des agences et structures similaires n'avaient pas de statut juridique au moment de l'étude. Elles sont assimilées à des Services Publics de l'administration, 12% avec le statut d'association, 4% avec le statut de projet, 4% avec le statut de société anonyme.

628 Cette classification n'est pas facile ; c'est la raison pour laquelle, en France par exemple, un rapport du Conseil d'État et un rapport de l'Inspection générale des Finances, publiés en 2012, précisent le statut juridique des agences. Selon le Conseil d'État, l'agence se définit par deux critères cumulatifs: le critère d'autonomie pour lequel le pouvoir exécutif n'intervient pas dans la gestion courante de l'agence mais définit les orientations politiques qu'elle doit mettre en œuvre ; et le critère d'une responsabilité pour la mise en œuvre d'une politique publique. La définition de l'Inspection Générale des Finances est large puisqu'elle englobe la totalité des ces entités relevant des ces statuts et les autorités administratives indépendantes. Voir à ce titre, Wahl Thierry, Juery Jean-François, Belghiti Léonore, Paulhac Victoire, Huteau Benjamin, Barre Perrine, Freminville Charles De France , *L'État et ses agences*, Inspection Générale des Finances de la France, Rapport, année de remise 2012. Cf. également, Conseil d'État français, *Les agences: une gestion publique ?* Rapport public 2012 remis en septembre 2012, Documentation française, Collection: Etudes et Documents, Conseil d'État.

629 L'ANPEJ regroupe L'ANAMA, l'AJEB, l'ANEJ et le FNPJ qui ont été supprimées par le Président Macky SALL en décembre 2013.

CRSE Commission de Régulation du Secteur de l'Électricité

CRT Commission chargée de préparer la Réforme de la Terre

CSA Commissariat à la Sécurité Alimentaire

FNPEF Fonds National de Promotion de l'Entreprenariat Féminin

FORREF Fonds de Restructuration et de Régulation Foncière

FSN Fonds de Solidarité Nationale

HAALSS Haute autorité de l'Aéroport Léopold Sédar Senghor

2° Les agences assimilables aux associations

ADL Agence de Développement local

ADM Agence de Développement Municipal

AGETIP Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public et contre le sous-emploi

ASN Association Sénégalaise de Normalisation

3° Les agences ayant le statut de projet

FPE Fonds de Promotion Économique (supprimé et remplacé en 2008 par la Banque nationale de développement économique).

4° Les agences ayant le statut de Société Anonyme

ANCAR Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural

APIX S. A Agence Nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux[630]

630 L'APIX est devenue depuis la loi 2007-16 du 6 février 2007, une société anonyme dénommée APIX S.A.

C/ La classification des agences par secteur d'activité

Le secteur d'activité met en exergue le champ d'intervention de l'agence. L'étude des agences administratives au Sénégal montre que celles-ci sont rattachées au moins à une vingtaine d'activités qui correspondent, presque, à tous les domaines couverts par l'administration publique[631].

- *Arts et Culture*

ANMO Agence nationale de la Maison de l'Outil

APDA Agence pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat

- *Agriculture et Développement Rural*

ANCAR Agence Nationale du Conseil Agricole et Rural

ANREVA Agence Nationale du plan de Retour vers l'Agriculture

- *Bâtiments et Travaux Publics*

ACBEP Agence de la Construction des bâtiments et des édifices publics

AGETIP Agence d'Exécution des Travaux d'intérêt Public contre le sous-emploi

AGPBE Agence de Gestion du Patrimoine bâti de l'État

APIX S. A Agence Nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux

- *Bonne gouvernance et Transparence*

OFNAC Office National de lutte contre la Fraude et la Corruption

ARMP Autorité de Régulation des Marchés Publics

- *Commerce*

ANAMA Agence Nationale d'Appui aux marchands ambulants

ARM Agence de Régulation des Marchés

ASAPEX Agence Sénégalaise Pour la Promotion des Exportations

- *Décentralisation et Développement local*

ADL Agence de Développement Local

PNDL Programme National de Développement Local

631 Le Rapport provisoire de la Mission d'évaluation des agences, effectuée par le Cabinet KPMG, cite vingt trois (23) secteurs d'activités. La classification qu'elle en a faite n'est pas définitive. Les critères d'appréciation des secteurs d'activités ne sont univoques.

- *Développement Économique et Social*

ANIDA Agence Nationale d'insertion et de développement agricole

ARSM Agence pour la réinsertion sociale des militaires

ANRAC Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et Sociales en Casamance

FPE Fonds de Promotion Économique

- *Développement industriel*

APROSI Agence d'Aménagement et de Promotion de Sites Industriels

- *Éducation, Emploi et Jeunesse*

ANCPT Agence Nationale de la Case des Tout-petits

ANEJ Agence National pour l'Emploi des jeunes

AJEB Agence pour l'Emploi des Jeunes des Banlieues

- *Environnement et Assainissement*

ANAT Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire

ANEV Agence Nationale des Eco-Village

ANGMV Agence Nationale de la Grande Muraille Verte

CONACILS Comité National du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel

- *Études, Recherches scientifiques et Technologiques*

ANA Agence Nationale de l'Aquaculture

ANSD Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

ANRS Agence Nationale de la Recherche Scientifique Appliquée

ASPIIT Agence Sénégalaise pour la Propriété Intellectuelle et l'Innovation Technologique

- *Énergie*

ASER Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale

AEME Agence pour l'Economie et la Maitrise de l'Energie

- *Hydrographie*

APRHN Agence pour la Promotion du Réseau Hydrographique National

- *Micro-finance*

ADEPME Agence de Développement et d'Encadrement des

- *Sécurité*

ANS Agence Nationale de Sécurité

HASMSMAR Haute Autorité chargée de la Coordination de la Sécurité maritime, De la Sûreté maritime et de la Protection de l'Environnement marin

- *Technique de l'Information et de la Communication, Télécommunication*

ADIE Agence De l'Information de l'État

ARTP Agence de Régulation des Télécommunications et des postes du Sénégal

- *Transport*

ADS Agence des Aéroports du Sénégal

AGEROUTE Agence des Travaux et de Gestion des Routes

ANACIM Agence nationale de l'Aviation civile et de la Météorologie

HAALSS Haute autorité de l'Aéroport Léopold Sédar Senghor

D/ La classification opérée par voie décrétale

La catégorisation des agences opérée par le décret n° 2012-1314 est fondée sur un barème de notation pour lequel un coefficient de pondération est attribué à chaque critère de notation. Les critères de notation établis par ce décret, sont: les ressources budgétaires ; le positionnement stratégique (pertinence institutionnelle, étendue des attributions, opportunité de création); l'importance du secteur d'activité (définie par le décret) et l'importance des effectifs.

1° Première catégorie

ARTP Autorité de Régulation des Télécommunications et des postes du Sénégal

ADIE Agence de l'Informatique de l'État

ANSD Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie

AGEROUTE Agence des Travaux et de Gestion des Routes

ADS Agence des Aéroports du Sénégal

ANACIM Agence nationale de l'Aviation civile de la Météorologie

AGPBE Agence de gestion du Patrimoine bâti de l'État

2° Deuxième catégorie

ANRS Agence Nationale de la Recherche Scientifique Appliquée

ARMP Autorité de Régulation des Marchés Publics

HASSMAR Haute autorité chargée de la coordination de la Sécurité maritime, de la Sûreté et de la protection de l'environnement marin

ANAT Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire

ASPIIT Agence sénégalaise pour la Propriété industrielle et l'Innovation Technologique

ADEPME Agence de Développement et d'Encadrement des PME

ACBEP Agence de la Construction des bâtiments et des édifices publics

ANAM Agence nationale des Affaires maritime

3° Troisième catégorie

HAALSS Haute autorité de l'Aéroport Léopold Sédar Senghor

ASEPEX Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations

ANGMV Agence Nationale de la Grande Muraille Verte

ANA Agence Nationale de l'Aquaculture

ANIDA Agence nationale d'Insertion et de développement agricole

APRHN Agence pour la Promotion du Réseau Hydrographique National

ANCTP Agence Nationale de la Case des Tout-petits

4° Quatrième catégorie

ANRAC Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et Sociales en Casamance

ARSM Agence pour la Réinsertion Sociale des Militaires

ADL Agence de Développement local

ARM Agence de Régulation des Marchés

APROSI Agence d'Aménagement et de Promotion de Sites Industriels

APDA Agence pour la Promotion et le Développement de l'Artisanat

ANMO Agence nationale de la Maison de l'Outil

ANEV Agence Nationale des Eco-Village

AJEB Agence pour l'Emploi des Jeunes des Banlieues[632]

ANAMA Agence nationale d'Appui aux marchands ambulants

AEME Agence pour l'Economie et la Maîtrise de l'Energie

Cette classification est celle consacrée par le décret 2012-1314 du 16 novembre 2012 fixant la rémunération des Directeurs généraux, Directeurs, Présidents et membres des conseils de surveillance des Agences. Elle est destinée à régler les abus et les disparités concernant les indemnités entre les membres des conseils de surveillance. La classification par catégorie est faite par ordre d'importance des agences d'exécution en prenant en compte les ressources budgétaires inférieures à 1 milliard, celles comprises entre 1 et 5 milliards, celles comprises entre 5 et 10 milliards et les ressources supérieures à 10 milliards. La classification par secteur tient compte de la priorité de l'État par rapport aux exigences économiques et sociales. Ainsi les secteurs sont classés par ordre d'importance selon logique des pouvoirs publics[633]. Le positionnement stratégique ainsi que les effectifs entrent en ligne de compte dans le barème de notation.

La classification par secteur d'activité et par catégorie montre bien que l'administration sénégalaise s'est fortement différenciée vers des structures administratives considérées plus souples et moins procédurières. Il est intéressant d'essayer de comprendre les causes d'une création d'un système de gestion parallèle à l'administration et les raisons qui pourraient sous-tendre l'excroissance des agences administratives dans le système administratif sénégalais.

632 L'AJEB, l'ANAMA, l'ANEJ et le FNPJ ont été supprimées en décembre 2013.

633 Les Secteurs sont classés selon l'ordre suivant : (1) Energie ; (2) Assainissement ; (3) Infrastructures ; (4) Régulation ; (5) Aménagement du territoire ; (6) Agriculture (pêche, élevage, agriculture) ; (7) Industrie ; (8) Sécurité ; (9) Statistiques ; (10) Education ; (11) TIC ; (12) Jeunesse-Emploi ; (13) Environnement ; (14) Décentralisation ; (15) Commerce ; (16) Artisanat ; (17) autres secteurs.

§2: Les déficiences gestionnaires d'un appareil administratif statique

Le modèle traditionnel de gestion administrative, centré sur les ministères n'est plus la seule méthode d'intervention de la puissance publique et ne correspond plus, de manière singulière, aux besoins organisationnels de l'administration publique[634]. Les nombreuses demandes sociales et les exigences des usagers devant les offres du service public font que les réponses proposées aux citoyens, doivent être rapides, efficaces et satisfaisantes. Toute administration publique qui fonctionne suivant une organisation basée sur des procédures longues, reste statique et révèle des déficiences dans la gestion quotidienne des affaires publiques. Dans le cas du Sénégal, nous avons tenté de voir qu'est- ce qui pourrait justifier la création d'un système de gestion parallèle aux services directement rattachés dans les ministères. Nous nous sommes fondés sur un fait récurrent qui constitue, depuis quelques années, un problème indéniable à Dakar et sa banlieue : les inondations. La mise en place de l'Agence Nationale de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles (ANLIB) traduit, sans doute, la volonté du Gouvernement sénégalais à apporter les solutions qui s'imposent et qui justifient les raisons de sa création (A). Le constat qu'on peut faire cependant à propos de l'installation de ces agences, c'est la tendance boulimique du Gouvernement sénégalais d'en créer dans tous les domaines d'activité (B) et dont les justifications théoriques ne sont pas uniquement la recherche d'une pratique administrative efficace mais déclinent parfois la volonté de l'exécutif de contourner l'appareil administratif traditionnel, notamment après l'alternance politique de 2000 (C).

A/ Les raisons d'une création d'un système de gestion parallèle : le cas de l'Agence Nationale de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles (ANLIB)[635]

Les inondations sont récurrentes dans la région de Saint-Louis du Sénégal du fait de sa situation géographique (estuaire faisant déborder le fleuve Sénégal) et dans la région de Dakar qui appartient au domaine climatique soudano-sahélien avec une

634 SCHIK, Allen, « Les agences à la recherche de principes », in: *Les autres visages de la gouvernance publique: agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE 2002, p. 35.

moyenne pluviométrique interannuelle variable d'une décennie à une autre[636]. La sécheresse survenue au Sénégal en 1970 a contribué à l'assèchement des bas-fonds et leur occupation par des habitats irréguliers sans autorisation administrative. Cette occupation anarchique des zones marécageuses de Dakar qui procède d'une logique d'insertion urbaine de quelques populations démunies, a souvent obligé l'État du Sénégal à adopter une politique de restructuration et de régulation[637] foncières de certains quartiers comme Nasroulahi ou Hamdallahi situés dans l'arrondissement de Thiaroye[638](la région de Dakar). Le rétablissement du cycle pluviométrique dans les années 2000 à Dakar, a été à la base de l'inondation de tous les quartiers situés dans les zones dépressionnaires par stagnation des eaux ou absence d'ouvrages d'évacuation des eaux pluviales.

À la suite des inondations, le Président de la république du Sénégal Abdoulaye WADE, déclarait dans son message adressé à la nation : «*…après deux décennies de tergiversations, le moment est venu de recourir à des moyens radicaux, principalement à l'évacuation des populations et leur hébergement dans des zones salubres et surtout par l'élimination de ces bidonvilles et la construction à leur place de cités modernes…* ». Dans cette optique, le Président de la République avait demandé à certaines composantes de l'administration centrale intervenant directement dans les domaines de l'assainissement et de l'urbanisme, comme le Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction de réfléchir sur le phénomène de l'inondation et son impact sur le plan socio-économique. Cette mission appelée « plan *Jaxaay* »[639]devait également rechercher des solutions rapides concernant les problèmes lancinants de la circulation urbaine et interurbaine toujours perturbée après des inondations, notamment sur les axes de l'autoroute A1 au niveau de la cité Bellevue, la route nationale RN1 et la route de l'aéroport Léopold Sédar SENGHOR (LSS).

---

635 L'ANLIB a été supprimée mais elle constitue pour nous un cas d'étude intéressant.
636 Entre 1947 et 1969, la moyenne des précipitations affiche 587 mm. Elle était de 347 entre 1970 et 1999. En 2005, on a enregistré à Dakar une moyenne pluviométrique de 662 mm. Source Office National de l'Assainissement du Sénégal (ONAS).
637 Annik OSMONT a fait une étude très intéressante sur les pratiques de régulation foncière au Sénégal en montrant que l'État du Sénégal se livrait à un exercice périlleux de politique urbaine par la régulation foncière comme objectif prioritaire dans le domaine de l'habitat. Cf. Annik OSMONT, « La régularisation foncière à Dalifort (Dakar, Sénégal), ou comment se passer des communes », in: Sylvy JAGLIN et Alain DUBRESSON (dirs.), in: *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisation en question*, Karthala, 1993.
638 Voir Cheikh KAMARA, *La problématique des inondations dans la région de Dakar: exemple de l'Arrondissement de Thiaroye*, Mémoire de fin d'Etudes, ENA Sénégal, cycle B, 2004-2006.
639 *Jaxaay* signifie dans la langue wolof, aigle.

Le « plan *Jaxaay* » a été institué donc, pour aller au-delà des simples travaux occasionnels effectués à l'approche de l'hivernage comme le curage des caniveaux et l'enlèvement des immondices au niveau de l'hôpital Philippe Maguilène SENGHOR. Les actions envisagées à court terme pour parer au plus pressé, visaient à reloger les populations dans des endroits convenables, à démolir les habitations et à revitaliser les lacs.

Le « plan Jaxaay » devait apporter des solutions définitives par la construction d'ouvrages hydrauliques qui concernaient :

- la construction d'une station de collecte des eaux de toute la zone Diaksao-Diamaguène – Sicap Mbao en vue de leur déversement en mer ;
- l'enlèvement de plus de 100 000 mètres cubes de gravats au niveau de la cité Bellevue (sur l'autoroute) et qui constituait un site de bas-fond et de captage des eaux[640];
- le redimensionnement des ouvrages existants sur la route de l'aéroport LSS pour une meilleure évacuation des eaux c'est-à-dire le prolongement du caniveau passant derrière l'hôpital Philippe Maguilène SENGHOR jusqu'au canal principal en prévoyant une couverture en dalles de béton ; et,
- la démolition de toutes les constructions dans les zones inondables en mettant en lieu et place des bassins de rétention d'eau.

Le 4e volet, qui constituait principalement la mission du « plan *Jaxaay* » et qui paraissait si important aux yeux des pouvoirs publics, a amené le chef de l'exécutif à vouloir créer une autre structure autonome, plus dynamique qui prendrait en charge le « plan *Jaxaay* ». C'est dans cette lancée que le plan « *Jaxaay* » a été confié à une structure administrative rattachée à la Présidence de la République créée pour la circonstance et dénommée Agence Nationale de Lutte contre les Inondations et les bidonvilles (ANLIB).

L'ANLIB a été créée par le décret n° 2005-958 du 20 octobre 2005. Selon ce décret, l'objet de l'Agence est de préparer, de concevoir et d'exécuter le « Plan *Jaxaay* » dans le cadre de la politique du logement définie par le Chef de l'État.

640 Entretien avec Mansour NDOYE, coordonnateur adjoint du plan Jaxaay, Ministère de l'Urbanisme, mai 2009.

L'ANLIB était plus particulièrement chargée des missions suivantes[641] :

- identifier sur l'étendue du territoire national les zones soumises à inondations pendant les pluies d'hivernage ;
- coordonner le départ des populations des zones inondables et assurer leur relogement dans les meilleures conditions possibles ;
- réaliser de nouveaux logements dans des zones salubres disposant de dispositifs modernes d'évacuation des eaux de pluie et des eaux usées, et attribués prioritairement aux habitants déplacés des zones inondables ;
- entreprendre dans les zones actuellement inondables tous les travaux de nature à permettre à terme la construction de nouveaux logements salubres ou de tout autre investissement approprié ;
- rechercher et mobiliser tous les financements extérieurs et tous les partenariats permettant la mise en œuvre rapide du « Plan *Jaxaay* ».

Le décret prévoit, en outre, que l'ensemble des administrations publiques compétentes prête leurs concours à l'Agence pour qu'elle réalise sa mission au service des populations avec efficacité et dans les meilleurs délais. À cet effet, un Comité de suivi a été mis en place par arrêté primatoral. La composition de ce Comité montre l'importance qu'on pouvait prêter à l'ANLIB. Il était présidé par un représentant du Président de la République, nommé par décret[642].

Le Conseil de Surveillance était chargé : d'approuver les orientations stratégiques de l'Agence, de s'assurer de la bonne exécution de ses missions et d'adopter le rapport annuel d'activités de l'ANLIB préparé par le Directeur Général.

L'ANLIB fut dissoute 7 mois après sa mise en place ; pour cause, elle n'aurait pas été

641 Cf. Décret n° 2005-958 du 20 octobre 2005.

642 Le Comité de suivi était composé par : un représentant de la Primature ; un représentant du Ministre chargé des Collectivités locales ; un représentant du Ministre chargé des Finances ; un représentant du Ministre chargé de l'Intérieur ; un représentant du Ministre chargé de l'Urbanisme ; un représentant du Ministre chargé de l'Assainissement ; un représentant du Ministre chargé de l'Environnement ; un représentant du Ministre chargé de l'Habitat ; un représentant du Ministre des Infrastructures de l'Équipement, des Transports terrestres et des Transports Maritimes Intérieurs ; un représentant du Ministre de la Solidarité Nationale ; un représentant du Ministre du Plan et du Développement Durable ; deux représentants des organisations patronales les plus représentatives et deux représentants de la Société Civile. Cf. Décret n° 2005-958 du 20 octobre 2005.

opérationnelle et n'aurait pas atteint un résultat probant[643]. Le Président de la République, par décret n° 2006 – 525 du 19 juin 2006, déclare d'utilité publique et urgente la mise en œuvre du plan *Jaxaay*, appelé par ailleurs le Projet de Construction de Logements Sociaux, de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles. Le projet est par la suite rattaché au Ministère du Patrimoine bâti, de l'Habitat et de la Construction, précisément à la Direction de l'Habitat qui devient à la suite de ce rattachement, la Direction de l'Habitat et de la Gestion des Inondations (DHGI). Après le réaménagement de ce ministère le projet y a été rattaché non pas, au sein d'une direction technique mais comme un projet autonome placé sous l'autorité du Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Construction et l'Hydraulique. Le projet a pour missions :

- d'ériger la réduction des risques d'inondation en priorité nationale ;
- d'identifier les zones inondables et passer à l'action pour réduire la vulnérabilité des bas-fonds ; et,
- de réduire les risques et accroître la résilience aux inondations des populations par la construction « d'une Cité moderne sur une plate-forme surélevée, avec un système d'évacuation des eaux de pluie et des eaux usées »[644].

Le projet n'a pas éradiqué les inondations même s'il a permis à certaines populations d'évacuer les zones inondables. Les inondations d'août 2009 ont montré qu'il faut s'attaquer plus aux causes qu'aux effets.

Les difficultés sociales, sanitaires, environnementales et psychologiques qu'engendrent les inondations, font qu'elles constituent un véritable casse-tête pour l'administration sénégalaise. Devant un problème aussi crucial et face à la difficulté d'apporter des solutions durables, l'État du Sénégal voudrait se décharger de ses responsabilités en invoquant la loi 96-06 du 22 avril 1996 portant code des collectivités locales et qui consacre le transfert d'importantes compétences aux collectivités locales parmi lesquelles : l'Assainissement.

---

643 Sur les causes réelles de la dissolution de l'ANLIB, nos enquêtes au niveau de la Direction de la Réforme de l'État et de l'Assistance Technique (DREAT), ne nous ont pas appris grand-chose. Il semble que le Président de la République a dissout cette agence parce que ses dirigeants n'ont pas été à la mesure de lui présenter un programme fiable. Mais cette assertion doit être nuancée dans la mesure où le Président de la République lui-même n'a pas rendu publiques ses motivations personnelles sur la dissolution de l'ANLIB.

644 Voir le Projet de Construction de Logements Sociaux, de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles

Le problème qui se posait alors, était de savoir, qui de l'État ou des collectivités locales devait prendre en charge la question de l'inondation. À ce propos, le Ministre de l'Urbanisme, de l'Habitat, de l'Hydraulique et de l'Assainissement déclare : « *la loi donne compétence aux maires pour ce qui est de l'assainissement et il faut que ces derniers sachent ce que disent les lois* »[645]. Cette posture du Ministre de l'Urbanisme qui dégage sa responsabilité, montre les incohérences entre les niveaux de responsabilité du centre et de la périphérie[646]. Mais la gestion de proximité dévolue aux collectivités locales exclut les inondations qui relèvent de la rubrique des catastrophes naturelles, laquelle relève de la compétence de l'État. Cette gestion des communes concerne principalement le nettoiement et l'élimination des flaques d'eau (après de fortes pluies) qui sont du ressort de la commune, dans la mesure où ils sont rangés dans la rubrique « encombrement ». Compte tenu de la faiblesse des moyens dont disposent les collectivités locales, aucune d'entre elles, ne pourrait à elle seule faire face aux inondations. La même difficulté s'est posée avec la gestion décentralisée des ordures qui s'est révélée une expérience malheureuse et qui, finalement, a abouti à la mise en place d'une agence administrative chargée de la propreté du pays[647].

Le problème de l'inondation au Sénégal requerrait de créer une agence administrative qui chercherait les voies et moyens d'apporter une solution définitive à un problème qui est devenu une psychose pour une grande frange de la population des banlieues dakaroise. L'ANLIB en tant qu'agence administrative autonome pouvait apporter, plus de rigueur, de célérité, d'efficacité, d'autorité et d'autonomie dans la gestion des inondations insuffisamment prises en charges par les services administratifs. Dans le cas d'espèce, les constructions anarchiques sur le domaine maritime national et l'érection de bidonvilles sur des zones de nappes phréatiques, ignorant toutes les mesures d'assainissement et de drainage des eaux, n'avaient rencontré pendant des années aucune injonction administrative sérieuse : ni interdiction, ni régulation.
La récurrence, ajoutée à la gravité des inondations et les conséquences qu'elles peuvent avoir sur les infrastructures routières, sur la circulation des personnes et des biens, sur la

645 Voir le Journal Walfadjri du 26 mai 2009.
646 Voir à ce titre la thèse de Yacine DIAGNE, *Sociologie politique d'une expérience de démocratie participative, le cas d'une radio communautaire au Sénégal,* soutenue le 19 mai 2014, Ecole doctorale de Science politique, Université de Paris-Dauphine.
647 Voir *infra*, pp. 119-220.

santé mais également sur l'isolement des quartiers entiers de la banlieue dakaroise durant des jours, pouvaient justifier dans ce domaine la création d'une agence. Celle-ci devait prendre en charge l'expertise jusque-là confisquée par l'administration alors que l'attente des populations est de plus en plus pressante en matière de règlement des problèmes sociaux[648]. L'ANLIB fonderait son action dans la constance et non de manière réactive, en prenant toutes les dispositions nécessaires selon le principe bien connu de la précaution. La résolution des problèmes d'inondation de manière réactive et sporadique par une mobilisation du groupement national des sapeurs-pompiers ou par une réquisition sur l'ensemble du territoire de toutes les motopompes et hydrocureurs disponibles, appartenant à des privés, comme ce fut le cas en 2005, ne règle pas les causes mais atténue les effets. L'organisation d'un plan ORSEC (Organisation des secours) en cas d'inondation ou l'intervention d'une autorité administrative centrale sur les lieux du désastre, s'inscrivent simplement pour la première, dans un plan d'action d'urgence ; pour la seconde, c'est la traduction d'un comportement de compassion qui s'impose moralement à l'administrateur. Ces actions rentrent dans le cadre d'une stratégie de visibilité politique parce que le désastre survenu, instaure non seulement une rupture et un temps de crise, mais rompt le cours ordinaire des choses[649]. Cependant, ce risque naturel qui est l'inondation suppose la prise de conscience du danger représenté par un aléa et la volonté de s'en protéger. Il cesse d'être un événement exceptionnel et doit être intégré dans la quotidienneté. Le respect de ce principe de précaution entraîne nécessairement le renouvellement de l'action publique en légitimant toutes les mesures adéquates et nécessaires afin de faire face à des risques potentiels. Ce sont ces considérations qui ont fait qu'en France, le principe de précaution déjà constitutionnalisé, a mis en exergue les règles prudentielles pour régler la crise de confiance intervenue dans le domaine sanitaire pendant les affaires du « sang contaminé » et de la « vache folle ». Ces catastrophes ont amené l'État français à une réorganisation institutionnelle par la création d'Agence française du sang et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, conçues comme des établissements publics. La création de ces agences a permis de mettre fin à l'organisation verticale et trop

648 Dans le rapport de la Délégation au Management Public consacré à la mission d'évaluation des agences, le cas de l'inondation a été relevé comme exemple de création d'une agence pour pallier à l'inertie de l'administration publique et contourner les lourdeurs administratives, aux fins soit de mesures urgentes, soit d'obtention de résultats rapides et concrets. Voir rapport précité, DMP, mai 2006.
649 Voir Dictionnaire des risques, (dir.), Yves DUPONT, édition Armant Colin, 2003.

cloisonnée de l'expertise relative aux aliments et au don de sang et de rendre plus visible l'articulation entre l'expertise et la décision[650].

Maintenant, que dans les sociétés dites modernes, certaines catastrophes naturelles sont moins tolérées puisque le risque est désormais calculable, il était bien concevable, dans le cas du Sénégal, devant la carence de l'administration, qu'une agence eût été mise en place afin d'évaluer le risque de l'inondation par une veille stratégique à travers la collecte et la diffusion d'informations en vue de la préparation d'une prise de décisions publiques.

L'ANLIB a été créée dans la précipitation puisqu'elle sera dissoute quelques mois après son installation. Quelles que soient et quelques défaillances qu'aient pu paraître dans le fonctionnement de l'ANLIB, elle semblait répondre à un besoin national pressant. L'opportunité ou l'inopportunité de sa dissolution par les pouvoirs publics n'exclut pas une analyse rationnelle du bien-fondé de sa création ou de son maintien comme structure administrative externalisée. Cette agence aurait pu s'occuper de tous les problèmes dus aux carences administratives telles que les régulations administratives d'habitation dans les zones inondables ainsi qu'aux causes naturelles et humaines liées aux inondations. Au demeurant, la recherche de solutions adéquates de l'administration sénégalaise pour résoudre un problème crucial mais récurrent, que ce soit dans le domaine des catastrophes naturelles ou dans un autre domaine, ne pourra jamais se faire lorsque les pouvoirs publics prennent uniquement des décisions réactives qui coïncident avec l'immédiateté. Ces décisions doivent être des décisions du « lointain », prises dans le projet et pour l'avenir. La preuve, quatre années après les inondations d'août 2005, précisément le 24 août 2009, il a fallu 54 mm de pluie pour que la ville de Dakar et sa banlieue s'inondent et que des zones jusqu'ici épargnées par les précédentes inondations, soient envahies par les eaux. C'est le cas de « certains quartiers de Pikine où tous les 25 quartiers de Guinaw Rail Sud sont inondés contre 15 en 2007 »[651]. En 2012, après plusieurs années de tâtonnement politique et de grandes déclarations d'intention, la ville de Dakar et notamment sa banlieue (Dalifort, keur Massar, malika, yeumbeul, pikine, Guediawaye) ont connu une inondation qui a nécessité le déclenchement d'un autre plan ORSEC durant lequel tous les moyens matériels et

650. Cf. GUETTIER, Christophe, « Les agences administratives en France » *op. cit*.
651 Voir *Sud Quotidien du vendredi 4 septembre 2009*.

humains sont réquisitionnés[652]. Ce plan ORSEC, selon les sources, du Ministère de l'Intérieur, a été déployé dans 4.735 villes et villages du Sénégal[653]. Il s'est traduit en termes de vivres, de pompage des eaux, de prise en charge sanitaire des populations sinistrées et leur recasement dans d'autres lieux d'habitation.

Jusque-là, le problème des inondations est resté intact sans application de solutions viables et durables. C'est, certainement, pour cette raison que le nouveau Président élu en 2012, Macky SALL, a décidé de régler définitivement la récurrence des inondations en proposant un plan décennal (2012-2022) lors d'un Conseil présidentiel tenu le 19 septembre 2012 à Dakar. Un plan qui coûterait 766.988.450.362 de francs CFA et visant à construire des ouvrages de stockage, de drainage des eaux et de relogement des sinistrés. Il déclare à ce propos : « *Je souhaite que ce Conseil présidentiel s'inscrive dans une démarche de rupture en profondeur. L'objectif ultime étant de mettre un terme à ce cycle répétitif où, chaque année, les populations courent le risque de subir les mêmes aléas, et les pouvoirs publics répètent les mêmes actions sans s'attaquer aux racines du mal [...] il s'agit, à présent, de faire un diagnostic aussi complet que possible des inondations afin d'en cerner les causes, tirer les enseignements et convenir d'un plan à deux volets qui consiste en des réponses urgentes et conjoncturelles à apporter d'ici la prochaine saison des pluies et un programme décennal contenant les mesures multisectorielles et structurelles à mettre en œuvre pour venir à bout du phénomène de manière durable*»[654].

Sur le bien-fondé des motifs pertinents pouvant justifier la création d'une agence administrative, l'ANLIB constituait un exemple de ces structures étatiques destinés à prendre en charge un problème national. Mais si la création de l'ANLIB pouvait répondre à un besoin précis qui est la recherche de solutions aux inondations récurrentes et le déguerpissement des populations installées dans les « bas-fonds » marécageux de Dakar, Saint-Louis ou dans une autre localité, il n'en est pas de même pour la plupart des agences dont les missions s'enchevêtrent avec les structures traditionnelles de leur ministère de tutelle. C'est le cas par exemple du ministère des petites et moyennes entreprise : la Direction des petites et moyennes entreprises et l'Agence de

652 Cf. Journal « Le soleil » du lundi 27 août 2012 sous le titre « L'État déclenche le plan ORSEC, tous les moyens réquisitionnés ».
653 Voir « Le Soleil » n° 12695 du 19 septembre 2012, p. 5.
654 Voir « Le Soleil » n° 12695 du 20 Septembre 2012.

Développement et d'Encadrement des PME (ADEPME) créées pour ce ministère avaient des missions complètement imbriquées[655].

L'enchevêtrement des missions dévolues aux agences, est la conséquence d'une prolifération de ces structures externalisées depuis l'avènement de l'alternance présidentielle intervenue en 2000 au Sénégal. Avant l'année 2000, le nombre des agences et structures similaires n'avait guère dépassé cinq[656], à partir de cette date, leur nombre s'élevait à plus d'une cinquantaine si l'on ajoutait les structures similaires[657].

D'une « agenciation » progressive, l'administration sénégalaise s'est, par la suite, fortement externalisée. On est souvent tenté de se poser la question sur le bien-fondé de certaines agences administrative. Selon le document d'Études sur les Normes et Procédures de Création des Structures administratives, produit en 2009 par la Direction de la Réforme de l'État et de l'Assistance Technique (DREAT), « la tendance à la création d'agences est tellement forte qu'en fin de compte la pérennité et la survie de l'administration sont remises en cause »[658].

B/ D'une « agenciation » progressive à une externalisation excessive

L'externalisation de l'administration sénégalaise s'est faite de manière progressive dans le cadre d'une stratégie de modernisation de l'État du Sénégal dans les années 1990. Cette politique de modernisation a été articulée d'abord autour de vastes programmes de privatisations et de désengagement de l'État dans certains secteurs de services publics et parapublics. Ainsi, France Télécom fait son entrée comme actionnaire principal dans le capital de la SONATEL (Société Nationale de Télécommunications) ; La Saur, une société française appartenant à BOUYGUES et

---

655 L'ADEPME crée par décret n° 2001-1036 du 29 novembre 2001 aide à la densification du tissu des PME et au renforcement de la compétitivité des entreprises; la Direction des petites et moyennes entreprises, en dehors de la mise en œuvre de la politique de l'État du Sénégal en matière de développement des PME, élabore la stratégie de promotion et d'encadrement des PME, en plus de contribuer à l'amélioration de leur environnement. Et pourtant l'État du Sénégal s'était engagé depuis 1997 dans une politique d'appui des PME à travers un Document de Stratégie de Développement du Secteur privé (DSDSP). Cf. Rapport du DSDSP, 2004.

656 Il s'agit de l'AGETIP (créée le 22/08/1989, Statut faisant référence à la lettre n° 006699/DS/DDC/ du Ministère du Développement Social); l'ANCAR (créée le 19/03/1997); l'ADM (créée en 1997 en tant qu'agence déléguée par le gouvernement du Sénégal pour l'exécution du Programme d'Appui aux Communes, Statut faisant référence à la loi 68-08 du 26 mars 1968 portant code des obligations civiles et commerciales du Sénégal); l'ARD (créée par décret n° 98-3910 du 05/05/1998) et l'ASER (créée par décret n° 99-1254 du 30/12/1999.

657 *Voir Etude sur les Normes et Procédures de création des structures administratives*, Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT) du Sénégal, 2009, p. 23. Cf. également annexe 4.

658 Cf. *Etude sur les Normes et Procédures de création des structures administratives, op.cit.*

EDF (Électricité de France) se taille une grande part à la SONEES (Société Nationale des Eaux du Sénégal) et la SENELEC (Société Nationale d'Électricité) est rachetée par Hydro-Québec et Elyo (France)[659]. Ce retrait partiel de l'État a donné naissance à l'idée d'une administration de mission qui fait que l'administration publique délègue certaines de ses activités à des privés capables de les exécuter de manière efficace et transparente. Les objectifs étant de faciliter la déconcentration des services pour alléger les procédures administratives, de rénover les ressources humaines et de rechercher des résultats performants dans un intervalle de temps bien précis. L'État du Sénégal, pour faire face à ces objectifs stratégiques, a initié une première expérience d'agences chargées de la mise en œuvre des projets d'intérêt général ou de missions jusqu'ici dévolues aux services publics administratifs traditionnels. C'est dans cette perspective que, sous recommandation de la Banque mondiale, l'Agence d'Exécution des travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi (AGETIP) a été créée en 1989, suivie de l'Agence de Développement Municipal (ADM) et de l'Agence Nationale du Conseil Agricole et Rurale (ANCAR)[660], toutes deux créées en 1997. Pour permettre à cette dernière d'atteindre ses objectifs, l'État du Sénégal lui octroie un statut suivant le type des sociétés anonymes à participation publique majoritaire, avec une autonomie de gestion privée. Cette « agenciation » s'est progressivement poursuivie avec la mise en place de l'Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale (ASER) créée par le décret n° 99-1254 du 30 décembre 1999 suite à la restructuration du secteur de l'Énergie et modifié en son article 9 par décret n° 2004-915 du 13 juillet 2004[661].

L'année 2000 marque une nouvelle étape dans le processus de création des agences. Ainsi, à l'instar de l'ANCAR et de l'ASER, l'Agence Autonome des Travaux Routiers et de l'Organe Délibérant des Routes (AATR) fut créée par décret n° 2000-686 du 3 août 2000 pour accompagner un important programme de mobilité urbaine financé par la Banque mondiale[662]. L'AATR[663] a été conçue et mise en place car la Direction des

---

659 DIOUF, Makhtar, *L'endettement puis l'ajustement. L'Afrique des institutions Bretton Woods*, Forum du Tiers-Monde, L'Harmattan, 2002, p. 174; voir également, Gilles DURUFLE, le Sénégal peut-il sortir de la crise, *op.cit*., p. 113.
660 L'ANCAR fut créée lors d'une réunion interministérielle du 17/03/1997. Elle prenait le relais de deux sociétés d'encadrement du monde rural: la SODEVA et SODESP lesquelles, après études, ont été dissoutes.
661 Cf. JO n° 6181.
662 Le décret n° 2000-686 du 03/08/2000 créant l'AART fut abrogé puis remplacé par le décret 2004-104 du 06/02/2004.
663 L'AATR et L'AGETIP, contrairement à l'APIX sont des agences d'exécution de l'administration publique.

travaux publics n'était plus en mesure, en dehors de ses tâches courantes, de gérer des portefeuilles de projets qui drainaient d'importantes mannes financières. La réforme du secteur routier visait à corriger les dysfonctionnements de l'ancienne Direction des travaux routiers et avait conduit à la création de l'AATR.

L'expérience des premières agences se justifiait alors, entre autres, par le fait que l'État du Sénégal voulait rendre le pays plus attrayant pour les investisseurs étrangers, en procédant à un assainissement de l'environnement des affaires par une réforme des marchés publics et par une réforme des procédures administratives relatives à l'investissement privé.

La réforme des marchés publics avait pour objectif de moderniser le système des marchés publics en vue d'asseoir une réglementation adéquate. Elle visait également la promotion de pratiques plus saines en renforçant la transparence des procédures de passation des marchés ainsi que le respect du principe d'égal accès des contractants privés à la commande privée[664]. Quant à la réforme des procédures, il était nécessaire pour l'État du Sénégal de simplifier les procédures et alléger les formalités relatives à l'investissement[665]. C'est dans cette perspective que le gouvernement sénégalais avait mis en place un comité de réformes des formalités relatives à l'investissement par arrêté primatoral n° 001889 du 11 mars 1999. Cet effort consenti par le gouvernement du Sénégal dans l'assainissement de l'environnement des affaires a permis l'installation de structures administratives externalisées qui pouvaient faire facilement appel aux capitaux étrangers. C'est pour ces raisons que l'Agence Nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX)[666] fut créée par décret n° 2000-562 du 10 juillet 2000 et se substitua à l'administration publique pour gérer les grands travaux de l'État.

D'autres impératifs tels que la gestion des ressources humaines, l'emploi des jeunes et la gestion des ordures ménagères, justifiaient la création des agences au Sénégal.

---

664 Voir le *Programme Intégré de Réforme du Secteur Public* (PIRSP), *Composante 1, Amélioration des Performances de l'Administration*, 2001.

665 Une étude réalisée par le « *Foreign Investisment Advisory Service* » en collaboration avec la Banque mondiale en 1998, avait révélé qu'au Sénégal, l'investisseur préparait 23 dossiers différents, passait par 31 services de l'administration publique (dont 6 plusieurs fois), passait 9 à 24 mois pour finaliser ces procédures ; Cf. Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP), *op. cit.*

666 L'APIX est devenue depuis la loi 2007-16 du 6 février 2007, une société anonyme dénommée APIX S.A.

La rénovation de la gestion des ressources humaines de l'administration sénégalaise requérait une adaptation du personnel à l'évolution économique et technologique or la fonction publique sénégalaise a toujours été une fonction publique de carrière et non d'emploi. Avec le développement technologique et l'avènement de la nouvelle économie, elle a eu besoin de cadres qui ont obtenu des formations spécifiques dans de grandes universités et qui n'ont pas exclusivement suivi le cursus de l'École Nationale d'Administration (ENA) ; ce sont surtout des ingénieurs des ponts-et-chaussées, des ingénieurs informaticiens et des ingénieurs statisticiens. La création des agences s'est donc justifiée à une époque où l'administration sénégalaise avait besoin de cadres d'un profil particulier qu'elle ne pouvait pas trouver en son sein. Pour cela, il fallait faire appel à des expertises extérieures qui n'avaient pas connu une carrière dans la fonction publique et qui n'étaient pas nécessairement imprégnés des réalités de cette administration publique. C'est pourquoi, l'Agence Sénégalaise pour l'Innovation Technologique (ASIT) a été mise en place par le décret n° 2001-211 du 19 mars 2001, suivie de l'Agence de Régulation des Télécommunication (ART) et l'Agence de l'Informatique de l'État (ADIE), respectivement créées par décret n° 2001-15 du 27 décembre 2001 et par décret n° 2004-1038 du 23 juillet 2004. La création de ces agences répondait, quelque part, à un besoin de spécialisation et de modernisation des ressources humaines[667].

Dans certains domaines d'activités, l'État du Sénégal a eu d'énormes difficultés à apporter des solutions adéquates pour satisfaire la demande sociale, c'est le cas de l'emploi des jeunes. Depuis l'avènement du Président DIOUF à la magistrature suprême en 1981, les gouvernements successifs ont manifesté leur volonté de créer des emplois pour la jeunesse. C'est pour lutter contre le chômage des jeunes que l'Agence Nationale pour l'Emploi des jeunes (ANEJ) a été mise en place par le décret n° 2001-19 du 7 mars

667 La Grande Bretagne a connu les mêmes problèmes sous le gouvernement d'Harold WILSON. C'est la raison pour laquelle, le « *Committee on the Civil Service* » connu sous le nom du comité FULTON a examiné la « structure, le recrutement et le management, y compris la formation des fonctionnaires. Les conclusions du comité relevèrent d'abord que la politique de recrutement et la sélection des candidats par le *civil service* commission étaient inefficaces et centralisatrices. En outre, les fonctionnaires manquaient de spécialisation et la fonction administrative paraissait trop statique dans la mesure où le personnel était de carrière. Enfin, l'administration souffrant d'un manque de transparence du fait que les procédures y étaient souvent obscures, avait besoin de techniques managériales plus modernes. Cf. SALTON, Herman, « Les agences gouvernementales dans le monde anglo-saxon: une révolution britannique ?, in: *Les cahiers de la Fonction publique,* n°259, mars 2006 ; SALTON, Herman, « Les agences gouvernementales dans le monde anglo-saxon: une révolution britannique ?, in: *Les cahiers de la Fonction publique,* n°259, mars 2006; voir House of Lords, Select Committee of Public Report, §24, *op. cit*.

2009. L'ANEJ n'a pu endiguer de manière significative le chômage des jeunes. Elle a été souvent considérée, à tort ou à raison, comme un instrument à la disposition du parti au pouvoir pour caser ses jeunes militants chômeurs. Elle sera supprimée quatre ans plus tard avec trois autres agences intervenant toutes dans le domaine de la promotion de l'emploi des jeunes ; il s'agit de : ANAMA, AJEB, FNPJ. Le recasement du personnel des agences dissoutes a posé d'énormes problèmes à l'État du Sénégal. C'est une contradiction qu'au moment où une nouvelle agence nationale de promotion de l'emploi des jeunes (ANPEJ) est créée, l'État met en rade 227 agents licenciés, restés plus de 10 mois sans salaire. À ce titre, il faut jeter un regard sur le système de recrutement des agences administratives qui n'est pas toujours transparent. L'Inspection générale d'État, dans son rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la reddition des comptes, établit que les recrutements et les niveaux de rémunération sont sans lien évidents avec les besoins de l'agence et le niveau d'études et de qualification des concernés[668].

Dans le domaine de la salubrité, l'inexistence d'unités modernes de traitement des ordures sur le territoire national rendait difficile la gestion des ordures dans la capitale sénégalaise et dans les villes comme Kaolack et Rufisque. Alors, dans sa politique de décentralisation, l'État du Sénégal s'était efforcé de transférer aux collectivités locales la gestion des ordures ménagères et publiques mais les résultats escomptés n'ont pas été à la mesure des attentes des pouvoirs publics et des populations. En l'an 2000, après la mise la place de la Haute Autorité pour la Propreté de Dakar qui a été transformée en Agence en 2001 sous l'appellation de l'Agence pour la Propreté de Dakar (APRODAK), ses missions ont été étendues à l'ensemble des collectivités locales avec la création de l'Agence pour la propreté du Sénégal (APROSEN) créée le 10 novembre 2005. L'inefficacité de cette agence est indubitable ; elle n'a jamais pu régler de manière globale le problème général de l'insalubrité au Sénégal.

La création des agences administratives répondait, par ailleurs, à l'impérieuse nécessité de transformation de certaines Directions administratives en agences du fait de l'inadaptabilité de leur fonctionnement dans un environnement économique et social en constante mutation. La Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) en fournit un

668 SENEGAL, *Etat de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, Rapport public, Encadré n°4, IGE, 2013, p. 58.

exemple irréfutable[669]. Cette structure administrative qui centralisait toutes les données économiques de l'État du Sénégal, a évolué dans des conditions inadaptées qui ont justifié sa transformation en Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD).

L'inadaptation de la DPS dans la gestion des données statistiques se traduisait, en premier lieu, par l'obsolescence de la loi n° 66-59 du 30 juin 1966 organisant le système national de la statistique, devenue inopérante dans beaucoup de domaines, tels que :

- l'insuffisance de l'offre statistique ;
- l'insuffisance de l'analyse et de l'utilisation des statistiques pour une prise de décisions ;
- l'insuffisance et/ou l'inadaptation des ressources humaines, matérielles et financières ;
- l'irrégularité des données statistiques ;
- l'absence des maîtrises de financements des programmes et projets statistiques ;
- l'absence d'indicateurs fiables de suivi des projets et programmes de développement ;
- la non-harmonisation des méthodes et normes statistiques ;

À cet égard, l'État du Sénégal a engagé en 2004 une importante réforme de son système statistique national à travers la loi 2004-21 du 21 juillet 2004 portant organisation des activités statistiques en vue d'adapter les textes législatifs aux réalités économiques nouvelles. Cette réforme permettra à l'État de conduire une politique économique et sociale, cohérente et efficiente conformément à ses engagements auprès des institutions internationales[670]. Ainsi qu'il est indiqué dans ladite loi, « *les projets et programmes proposés par les principales composantes de la nation à travers le Conseil National de la Statistique et du Comité Technique des Programmes Statistiques créés par décret n° 2005-435 du 23 mai 2005, seront exécutés par un organisme public à caractère administratif et scientifique : l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD)* ». C'est l'une des évolutions les plus novatrices des structures de l'administration publique sénégalaise.

669 La DPS a été créée en 1990 avec la fusion la Direction de la Statistique (créée en 1960) et la Direction de la Prévision et de la Conjoncture (créée en 1960).
670 Cf. exposé des motifs de la loi 2004-21 du 21 juillet 2004 relative à l'organisation des activités statistiques.

L'ANSD a été créée par décret n° 2005-436 du 23 mai 2005. Dans la dynamique d'une meilleure formation des cadres de l'administration publique, le département de la statistique et de la démographie de l'École Nationale de L'Economie Appliquée (ENEA) a été transféré à l'ANSD afin d'assurer la formation du personnel administratif concerné, au système statistique national et à la maîtrise des outils de gestion administrative, comptable et financière. Cette prise en charge de la formation du personnel des services statistiques, a donné naissance à l'École Nationale de la Statistique et de l'Analyse Économique (ENSAE) conçue sur le modèle français de l'École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique (ENSAE) logée à l'INSEE.

Dans le cadre de la modernisation de ses services, l'ANSD met désormais à la disposition du public des publications sur les données statistiques du Sénégal :

- des publications mensuelles concernant un indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC) qui donnent des prix à la consommation familiale par rapport à l'année de base 1996 ;
- des publications trimestrielles qui établissent un indice harmonisé de la production industrielle (IHPI) traduisant l'activité industrielle du Sénégal à travers deux indices[671]; une note d'analyse de l'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC) faisant une analyse trimestrielle de l'évolution de l'indice des prix à la consommation globale et par fonction mais aussi selon les classifications secondaires (origine, secteur, durabilité) ; un Bulletin trimestriel de statistiques donnant les statistiques en quatre parties : le secteur primaire, le tertiaire, et les autres statistiques (commerce extérieur en valeur, les finances publiques et le tourisme) ; un Bulletin trimestriel des statistiques du commerce extérieur de l'État du Sénégal ;
- des publications annuelles présentant une note d'analyse du commerce extérieur montrant entre autres l'évolution sur cinq ans des exportations et des importations du Sénégal pour les grands produits, les échanges communautaires, le coefficient de dépendance de l'économie sénégalaise vis-à-vis du commerce

671 Ces deux indices sont: l'indice brut qui compare le niveau de production du trimestre sous revue à la moyenne des quatre trimestres de l'année de base 1996 et un indice corrigé des variations saisonnières (CVS), qui compare le niveau de production du trimestre sous revue à la moyenne trimestrielle de l'année de base après élimination des effets saisonniers.

extérieur et l'indice des termes de l'échange ; le Bilan de la situation économique et sociale du Sénégal (SES) qui se fonde sur une synthèse annuelle des données statistiques produites sur l'ensemble du système statistique national (SSN) ; une Banque de données économiques et financières (BDEF) exploitant des documents de fin d'exercice fournis au Centre Unique de Collecte d'Information (CUCI) par les entreprises soumises au plan comptable SYSCOA ; une Banque de données des indicateurs sociaux (BADIS) qui est un instrument de mesure de performances économiques et d'évaluation des besoins sociaux ; une analyse des comptes nationaux du Sénégal ; une enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS 2005-2006) ; des enquêtes démographiques et de santé (ESD) ; une enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM II) et une enquête nationale sur le travail des enfants.

Comme nous pouvons le constater, le Sénégal s'était engagé depuis la fin des années quatre-vingt, dans un processus d'externalisation de certains secteurs d'activités de son administration publique pour répondre de manière efficace et efficiente à la demande sociale. L'externalisation de structures administratives a permis de désengorger l'administration publique et d'introduire dans le système de gestion, des instruments de gestion privée tels que les indicateurs de productivité et de performance. Mais leur inflation dans le paysage administratif pourrait produire un effet pervers qui se traduirait surtout par un enchevêtrement des missions qui leur sont dévolues. Or, avec l'avènement de la première alternance présidentielle issue d'élections libres, l'un des actes les plus remarquables, est ce qu'on est tenté d'appeler le phénomène d'« agenciation » de l'administration publique sénégalaise. L'exposé des motifs du projet de loi d'orientation sur les agences au Sénégal[672] a montré qu'à la pratique, il s'est produit une prolifération des agences dont le nombre s'élevait à 30, au moment cette étude. Il faut préciser qu'en ajoutant les structures similaires (autorités, offices, conseils) qui ont le même mode de fonctionnement, le nombre atteint la soixantaine dans l'environnement administratif sénégalais. L'augmentation des agences se fait en « dents de scie » : on en dénombre cinq (5) avant 2000, quatre (4) en 2000, six (6) en 2001, zéro

672 Ce projet de loi d'orientation sur les agences d'exécution et un décret portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution, ont été adoptés par le conseil des Ministres réuni le jeudi 18 septembre 2008.

(0) en 2003, sept (7) en 2004, cinq (5) en 2005[673]; depuis 2005, leur nombre ne cesse d'augmenter.

Cette croissance non maîtrisée des agences montre dans la classification par secteur d'activité, que plusieurs d'entre-elles interviennent dans le même domaine. Ainsi l'Agence Autonome des Travaux Routiers et de l'organe délibérant des Routes (AART), l'Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique (ANOCI), l'Agence Nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX. SA) et l'Agence du Programme de Construction d'Immeubles Administratifs (APCIA), interviennent toutes dans le même secteur d'activité : les Bâtiments et Travaux Publics (BTP)[674]. En outre, Sept (7) agences administratives ou structures similaires interviennent dans le même secteur d'activité de l'environnement et de l'assainissement ; il s'agit : de l'Agence Nationale des Aires Communautaires (ANAC), de l'Agence Nationale des Eco-Village (ANEV), de l'Agence Nationale de la Grande Muraille Verte (ANGMV), de l'Agence Nationale de la Haute Autorité du Désert (ANHAD), de l'Agence pour la Propreté du Sénégal (APROSEN), Comité National du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CONACILS), du Projet de Construction de Logement Sociaux et de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles (*le plan JAXAAY*) qui s'est substitué à l'ANLIB.

Cet état de fait explique les chevauchements d'activités ou conflits de compétences entre les agences elles-mêmes, et entre agences et les services administratifs de tutelle. La plupart des agences ont été créées sans aucune justification rationnelle. Ainsi donc, dans un flou administratif total, on relève des insuffisances et des lacunes dans un système qui a été conçu à l'origine pour moderniser le système d'organisation et de fonctionnement de l'administration sénégalaise[675]. Ce qui justifie l'adoption de la loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 visant à harmoniser la diversité des modes de création, d'organisation et de fonctionnement des agences d'exécution. Par la suite, le Président de la République a pris le décret d'application n° 2009-522 portant organisation et fonctionnement des agences d'exécution. En dehors de ce décret

673 Voir le rapport provisoire de la Mission d'évaluation des agences, Délégation au Management Public, *op.cit.*, p. 40.
674 Pour plus d'exemples, Cf. à la classification des agences par secteur d'activité, *Supra*, pp. 195.
675 Voir *Rapport de la mission d'évaluation des agences*, *op. cit.*

d'application, le Gouvernement du Sénégal avait initié trois autres projets de décret concernant les agences administratives, tous les trois ont été signés:

- Le décret n°2010-1811 en date du 31 décembre 2010 portant création et fonctionnement d'une Commission d'évaluation des agences d'exécution[676], chargée d'examiner, entre autres, les études d'opportunité et d'impact sur les performances des agences et de proposer toute mesure de rationalisation nécessaire et de mise aux normes des entités concernées par des actions de formation et d'information;
- Le décret n° 2010-1812 en date du 31 décembre 2010 relatif au contrat de performance applicable aux agences d'exécution[677]; et,
- Le décret n° 2012-1314 en date du 27 novembre 2012 fixant la rémunération des cadres dirigeants et portant classement des agences d'exécution.

Il est important de préciser que ce dernier décret fixant la rémunération des Directeurs généraux, Directeurs, Présidents et membres des Conseils de Surveillance des Agences, consacre par la même occasion le classement des agences en quatre catégories prédéfinies. Le rapport du décret n° 2012-1314 précise : « *En attendant le classement définitif prévu par l'étude d'évaluation des agences d'exécution en cours, et conformément au décret 2010-1812 du 31 décembre 2010 relatif au contrat de performance applicable aux agences d'exécution, le présent projet de décret fixe la rémunération des Directeurs généraux ou Directeurs d'agences d'exécution et structures assimilées dans le sens d'une harmonisation de la rémunération des dits dirigeants* ». Ce classement est considéré comme provisoire; elle donne, toutefois, une idée sur la nomenclature des agences d'exécution par voie réglementaire.

La création des agences d'exécution ne répond pas uniquement à un besoin d'introduction d'un outil de management public dans l'administration sénégalaise, elle a également un soubassement politique. C'est tout le sens des fondements théoriques et politiques des agences d'exécution.

676 Cf. J.O. n° 6577 du Samedi 19 mars 2011.
677 Cf. J.O. n° 6577 du Samedi 19 mars 2011.

C/ Les fondements théoriques et politiques de la création des agences

L'« agenciation » fait partie des leviers de modernisation de l'État[678]. Les déficiences constatées par les pouvoirs publics, dans le système de gestion publique des projets et programmes, souvent financés par les bailleurs de fonds, ont été à l'origine de la création des agences autonomes au Sénégal. Il s'agissait de mettre en place un système de gestion adapté, qui soit souple et efficace et qui réponde aux besoins du moment d'une administration ayant pour dessein de s'alléger des lourdeurs de procédures. La création de ces agences autonomes destinées à gérer des projets et programmes, s'inscrit donc, dans une politique d'harmonisation et de simplification des procédures à travers un manuel de procédure unique afin de créer les conditions de transparence et d'efficacité pour une meilleure coopération entre l'État et ses divers partenaires. L'agence sera chargée de la gestion des projets et programmes sous forme de maître d'ouvrage déléguée[679]. Une autre logique qui pouvait être à la base de la conception de ces agences, résiderait dans la délégation de certains attributs des ministères vers des structures dont les managers sont réputés compétents. Cela n'est toujours pas le cas, le poste de directeur pour certaines agences, est le plus souvent un poste politique attribué à une personne pour récompenser ses activités militantes dans le parti au pouvoir.

Les raisons pour lesquelles certaines agences sont créées ne sont pas erronées dans la mesure où elles justifient le désengorgement de l'administration et permettent une implication des populations lorsque le soubassement de la mission relève d'une cause nationale. C'est le cas, entre autres, de l'Agence Nationale de lutte contre les Inondations et les Bidonvilles (ANLIB) du fait de la récurrence des inondations et des conséquences sanitaires, psychologiques et matérielles qu'elles engendrent. Les inondations à Saint-Louis du Sénégal et particulièrement dans la presqu'île de Dakar, sont des exemples patents qui peuvent servir de cas d'étude pour une externalisation d'une activité importante de l'administration. La création de l'Agence pour la Propreté du Sénégal (APROSEN) est justifiée par des problèmes de salubrité sur l'ensemble du

678 Cf. *Etudes sur les Normes et Procédures de Création de Structures Administratives*, Direction de la Réforme de l'État et l'Assistance Technique (DREAT), mars 2009, p. 23.
679 Voir projet du 10ème plan d'orientation pour le développement économique et social 2002-2007, Août 2002.

territoire sénégalais et auxquels ni l'administration centrale, ni l'administration territoriale, encore moins les municipalités, n'ont pu apporter des solutions durables. Dans toutes les villes sénégalaises, il se pose un problème de collecte et de traitement des ordures.

L'idée que les agences autonomes ont été instituées pour un objectif de déconcentration de pouvoir des ministères dans un souci de séparation de la fonction politique d'avec la fonction technique[680], conforte normalement celles-ci, dans une logique d'autonomie et de responsabilité. Pourtant, la plupart d'entre elles tirent leurs ressources du budget de l'État et sont logées au cœur du pouvoir politique. Leur autonomisation ne peut se faire sans quelques conflits avec l'administration ; les régies financières de l'État telles que les impôts et le trésor manifesteront toujours la volonté de contrôler les crédits alloués. Les agences qui sont rattachées à la Présidence et à la Primature semblent être les instruments d'intervention directs et sans intermédiaire du pouvoir exécutif. Dans le décret n° 2008-1026 du 10 septembre 2008, portant répartition des services de l'État et du contrôle des Établissements publics, des Sociétés nationales et des Sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères, on dénombre onze (11) agences logées à la présidence et deux (2) à la primature ; les autres agences sont insérées dans les rubriques « Services rattachés » ou « Autres administrations » des différents ministères. Ainsi, on constate dans le décret précité, que cinq (5) agences sont logées au Cabinet du Président de la République (Agence Nationale de la Sécurité ; Agence Nationale chargée de la Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux ; Agence Nationale des Nouveaux Chemins de Fer[681] ; Agence Nationale pour l'Organisation de la Conférence Islamique ; Agence des Grands Projets Hospitaliers et six (6) au Secrétariat général de la Présidence de la République (Agence de Régulation des Télécommunications et des Postes ; Agence de l'Informatique de l'État ; Agence SENECLIC Réseau national de solidarité numérique[682] ; Agence Nationale de la Case des Tout-petits ; Agence Nationale de la

680 Voir les instruments d'exécution et de suivi du projet du 10ème plan d'orientation pour le développement économique et social 2002-2007, Août 2002. Le projet du 10ème plan d'orientation pour le développement économique et social 2002-2007, a été rejeté par le Président WADE au motif qu'il n'était pas conforme à ses visions économiques.

681 L'ANNCF a été supprimée en 2012 sur recommandation de l'IGE dans la mesure où aucune activité concrète n'était réalisée alors que d'importants fonds ont été engagés.

682 L'Agence SENECLIC est supprimée en 2012 sur recommandation de l'Inspection générale d'État (IGE) du fait qu'elle résultait d'une convention internationale et qu'elle pouvait être gérée par le Conseiller du Président de la République chargé des TIC.

Recherche Scientifique Appliquée (en 2014, elle n'était plus rattachée à la Présidence) ; Agence Nationale du Cadre et de la Qualité de la Consommation.

Le soupçon d'une gestion administrative parallèle et le contrôle des crédits alloués aux agences, pèse fortement sur la prolifération spontanée des agences administratives au Sénégal à cause de la localisation de certaines d'entre elles à la Présidence ou à la primature. Leur création n'est pas fortuite sur le plan politique du fait de la coïncidence avec l'alternance politique intervenue en 2000. La pléthore de ces agences pourrait ainsi être analysée comme une volonté de contournement de l'administration publique pour la « concrétisation » de la vision de l'exécutif dans plusieurs domaines de la sphère publique.

Pour comprendre cet état de fait, il faut considérer l'ancienne configuration de cette administration publique au sein de laquelle, des cadres de la haute sphère administrative, pour la plupart des ténors de l'ancien régime socialiste, tenaient l'appareil administratif et en contrôlaient les moindres rouages. Ces cadres avaient non seulement mené une lutte acharnée contre l'ancien opposant libéral (devenu par la suite chef de l'exécutif) mais étaient supposés s'impliquer dans des fraudes électorales massives dont il était victime. Ceux-là ont payé les frais du mépris et de l'ostracisme du Président de la République, Abdoulaye WADE[683].

La création d'agences administratives est inévitable dans une administration publique du 21e siècle, compte tenu de l'accroissement des demandes sociales mais de l'État lui-même qui est différencié pour reprendre les mots de LASCOUMES et LE GALES[684] y compris dans des États « fragiles » qui n'ont pas la capacité de répondre aux besoins fondamentaux. Il apparaît comme un enchevêtrement d'agences, d'organisations, de règles flexibles, de négociations avec des acteurs de plus en plus nombreux[685]. Cependant, lorsqu'on analyse la situation politique du Sénégal à partir de 2000, nous voyons une précipitation dans les réformes administratives initiées par le

683 Certaines déclarations du Président confortent cette assertion. Il déclarait : « *En fait un ambassadeur, c'est quoi ? Je peux même nommé mon chauffeur ambassadeur* ». Voir le journal Le « Soleil » du 24 et 25 novembre 2002. Selon les diplomates de carrière que nous avons interrogés, cette déclaration provoqua un malaise au sein des conseillers diplomatiques qui sont des fonctionnaires de la hiérarchie A. Pour ces fonctionnaires, cette attitude est soit un mépris soit une volonté de contournement de l'administration publique.

684 LASCOUMES, Pierre ; LE GALES, Patrick, « l'action publique saisie par les instruments » in: *Gouverner par les instruments*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2004, p. 23.

685 *Idem.*

nouveau pouvoir libéral qui afficha très tôt sa volonté de rupture par rapport à la gestion du pouvoir socialiste précédent, lequel, avait phagocyté tous les postes administratifs.
Il s'agit donc, d'une part, de poser les bases d'une « révolution » administrative sans qu'il y ait, pour autant, un diagnostic préalable de l'ensemble des structures de l'appareil administratif et ; d'autre part, d'imposer des formes de gestion libérale de façon mimétique mais irrationnelle. Les nouveaux gouvernants du Sénégal, d'après l'alternance présidentielle de 2000, ont voulu introduire dans l'administration publique, des méthodes de gestion que traduit le nouveau management public alors que l'administration sénégalaise dans ses structures centrales et territoriales, n'avait pas encore intégré et intériorisé les méthodes de management classique.
Ainsi, la mise en place de certaines agences répondait plus à un souci de restructuration cosmétique dans le seul but d'animer la galerie du paysage administratif ; elle ne répondait plus aux exigences qui interpellent de la part des dirigeants de l'agence, un engagement pour l'obtention d'un résultat de performance. La pertinence de la création de certaines d'entre-elles ne les a empêchées de se dévoyer de la mission qui leur était assignée. L'utilisation irrationnelle des deniers de certaines agences ou leur transformation en tribune politique comme ce fut le cas avec l'ANOCI, a perverti le fonctionnement des agences. La perversion de quelques agences s'explique également par leur instrumentalisation politique du fait de leur ancrage institutionnel.

§3 : La « perversion » des agences administratives sénégalaises

La création des agences administratives au Sénégal s'est faite généralement sans référence à un cadre juridique. Les agences et structures assimilées sont souvent marquées par l'absence ou l'ambigüité de leur statut juridique ; leur configuration affiche une physionomie structurelle calquée sur le modèle des établissements publics c'est-à-dire un mode de gestion du service public ou comme une structure administrative déconcentrée[686]. L'inexistence d'une doctrine et d'un champ institutionnel au Sénégal, avant la loi d'orientation 2009-20 sur les agences, fait qu'il n'y avait pas de cadre

686 Voir résumé du Rapport de la Cour des Comptes du Sénégal de l'année 2004.

d'orientation pour fixer les normes de création, d'organisation et de fonctionnement des agences administratives[687].

L'ancrage institutionnel des agences n'est pas toujours pertinent, il est souvent orienté selon la volonté de l'Exécutif[688]. L'exemple de l'Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique (ANOCI) et l'Agence Nationale chargée de la promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX) qui étaient rattachées à la Présidence de la République ou à la primature révèle que ces structures administratives peuvent être instrumentalisées sur le plan politique. La perversion des agences administratives au Sénégal prend principalement deux formes : l'utilisation d'une agence administrative comme tribune politique et comme tremplin pour la conquête d'une position de pouvoir. L'exemple type d'un cas de dérive d'une agence administrative au Sénégal, a été le cas de l'ANOCI (A) dirigé par le conseiller et fils du président de la République ; par ailleurs, le système de gestion de quelques agences a également décrédibilisé l'option d'externalisation de certains services de l'État (B).

A/ La dérive des agences administratives : le cas de l'ANOCI

L'Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique (ANOCI) a été créée dans le but d'organiser le 11e sommet de l'OCI (Organisation de la Conférence Islamique) qui devait se tenir à Dakar en mars 2008. Son rattachement à la cellule des travaux publics de la Présidence de la République fait qu'elle était incontournable pour l'exécution des grands travaux de l'OCI. Ces travaux étaient nécessaires pour que le Sénégal pût accueillir dans de bonnes conditions la conférence islamique internationale. Les projets de l'ANOCI concernaient entre autres un important programme routier de 90 km dans la capitale, l'amélioration de la mobilité urbaine et l'aménagement de la corniche ouest de Dakar, la construction d'un tunnel et d'hôtels sur cette même

687 Selon la mission d'évaluation des agences, aucune création d'agence, n'a été précédée d'une étude sérieuse, à l'exception de l'Agence Nationale de l'Aviation Civile (ANACS).

688 Le Sénégal n'est pas le seul pays confronté à ce problème. Cela se pose avec beaucoup d'acuité en France. D'ailleurs, le Conseil d'État et l'Inspection Générale des Finances relèvent que la plupart des agences ont été créées de façon ponctuelle, sans réflexion sur la cohérence d'ensemble de l'action de l'État. Voir à ce titre, *L'État et ses agences*, Inspection Générale des Finances de la France, Rapport, année de remise 2012. Cf. également, Conseil d'État français, *Les agences: une gestion publique ?* Rapport public 2012 remis en septembre 2012, Documentation française, Collection: Etudes et Documents, Conseil d'État, *op.cit.*

corniche. Le coût de ces travaux sur un fond de polémiques, était estimé à plusieurs milliards de francs CFA.

Au terme des travaux pour la préparation du 11e sommet de l'OCI, les cadres de l'ANOCI ont vite clamé la réussite de leur mission comme étant une prouesse dans le domaine des infrastructures au Sénégal. Désormais, ils se font appeler la « génération du concret »[689]. La livraison de quelques ouvrages liés à la préparation de ce sommet porta ainsi l'empreinte de l'ANOCI et la signature de la « génération du concret » qui se manifestait à chaque inauguration d'édifices par des banderoles sur lesquelles étaient inscrits les mots « génération du concret ». Il s'agissait au début pour les cadres de l'ANOCI de marquer la rupture avec une « ancienne génération » de cadres de l'administration publique sénégalaise qui n'aurait pas réussi en quarante années d'indépendance à offrir au Sénégal des infrastructures qu'une nouvelle génération de cadres a réussi à réaliser en si peu de temps. Autrement dit, il s'est agi pour ces cadres de l'agence administrative de mener une campagne de communication politique et sociale auprès des citoyens sénégalais afin qu'ils comprennent qu'on n'est plus à l'époque du discours politique intentionnel mais au temps de grandes réalisations économiques et sociales menées par une nouvelle génération de « cadres compétents et pragmatiques »[690]. La réalisation de ces édifices est attribuée au « génie et à la compétence » du conseiller et fils du Président de la République. Delà, les ouvrages de l'ANOCI font l'objet d'une récupération politicienne car la « génération du concret » se transforme progressivement en un mouvement de soutien politique pour Karim WADE, Président du Conseil de surveillance de l'ANOCI, au sein du Parti Démocratique du Sénégal, le parti au pouvoir.

La « génération du concret » s'attèle alors à construire une légitimité politique pour le directeur de l'ANOCI au plan interne et international. D'ailleurs, le site internet de la « génération du concret » offrait des exemples de campagne en faveur du directeur de l'ANOCI en magnifiant son envergure internationale. Il était aisé de relever le 27 août 2008, des bribes d'informations très expressives sur ce site et qui affichaient toutes les

689 L'ANOCI est dirigé par le fils du Président de la République, par ailleurs conseiller spécial du Président, le Secrétaire général de la Présidence dont dépendent plusieurs services importants de l'administration publique, en est le Secrétaire exécutif. Le premier est le président de la « Génération du concret », le second est le vice président. On prêtait au Directeur de cette agence, responsable de la « Génération du concret », de vouloir succéder à son Père.

690 Lors d'un meeting politique le 9mars 2008 dans la banlieue dakaroise, le directeur de l'ANOCI, par ailleurs président de la « Génération du concret » déclarait : « *Il y a deux partis au Sénégal, le parti de l'action et celui de la parole* ». Source Le *Soleil* du 10 mars 2008.

caractéristiques d'une propagande organisée non dépourvue d'intérêt : « *le conseiller personnel du chef de l'État et directeur de l'ANOCI a été reçu par Nicolas Sarkozy pour un long tête à tête durant lequel les deux hommes ont parlé de politique, de la situation dans la sous-région ouest africaine et des relations entre l'Afrique, le Moyen-Orient et la France* ». Cette propagande met également en exergue des soutiens de taille tels qu'on pouvait le relever sur le même site : *« le congressiste américain Patrick Kennedy a adressé ses vives félicitations au conseiller personnel du chef de l'État et directeur de l'ANOCI pour la préparation du sommet islamique* ». La « génération du concret » comme tous les mouvements de soutien qu'on pouvait identifier dans le paysage politique sénégalais, était en train de fabriquer le destin politique de leur leader. C'est ainsi qu'on pouvait souligner dans les colonnes des journaux sénégalais quelques contributions favorables au directeur de l'ANOCI, qui ne laissaient aucun doute à la volonté de conquête du pouvoir par la « génération du concret ». Dans un article intitulé « De l'irrecevabilité d'une candidature au statut de favori », un membre de la « génération du concret » écrivait : « *Le président du Conseil de surveillance de l'ANOCI ira à la conquête des voix… la Génération du Concret (GC) avait essaimé à travers tout le pays lui constituant un important vivier électoral composé de citoyens conscients de leur devoir. Il n'a jamais perdu de vue que son destin politique est de pérenniser l'œuvre de son prédécesseur et non moins « frère »… aujourd'hui devant l'énorme travail de maillage et de densification effectués par la Génération du Concret, il est devenu un homme incontournable* ». Par la suite, les observateurs de la scène politique sénégalaise ont constaté que le dirigeant de l'ANOCI et chef de file de la « génération du concret » est allé à la conquête de la mairie de Dakar, sous la bannière du parti démocratique du Sénégal (parti au pouvoir) lors des élections locales du 22 mars 2009. Ces événements ont fait les choux gras de la presse sénégalaise[691].

En dehors de sa collusion avec un mouvement politique, le maintien de l'ANOCI après la fin de sa mission, ne semblait pas répondre à la rigueur juridique et gestionnaire qui sied pour le fonctionnement des agences administratives. La fin de la mission confiée à l'ANOCI qui était la préparation du 11e sommet islamique suppose d'un point de vue

691 Voir *L'Observateur* du 14 mars 2009, « entrée en scène du leader de la génération du concret »; *Walfadjri* du 14 mars 2009; Voir également *Le Quotidien* du 14 mars 2009 « Baptême de feu, Dakar hurle sa colère contre le fils du Président ».

strictement juridique l'extinction de l'objet pour lequel cette structure a été créée[692]. Le maintien de cette agence traduit la volonté de l'exécutif de permettre à son dirigeant, à travers une fonction fictive dans une importante structure démembrée de l'administration publique, en charge de la construction d'infrastructures, de pouvoir jouer un rôle de doublon face à l'administration sénégalaise sur toutes les questions concernant les grands travaux de l'État du Sénégal. Il s'agit pour l'exécutif de placer sa confiance sur une personne physique bien indiquée plutôt que sur l'appareil administratif d'État. Le fait que l'ANOCI continue d'exister après la fin de sa mission, dans le dispositif des structures administratives externalisées et le maintien de la fonction officielle de son dirigeant donnaient toute légitimité à ce dernier pour continuer de négocier des contrats concernant des infrastructures routières, industrielles, portuaires et aéroportuaires correspondant à une ligne politique déclinée par l'exécutif lui-même[693]. Cette soustraction des missions normalement dévolues à l'administration publique sénégalaise n'est pas fortuite, elle explique un choix lié à un calcul politique de l'exécutif qui met sciemment en scelle la « génération du concret » qui pourrait mettre à profit les réalisations de l'ANOCI pour une éventuelle conquête du pouvoir.
Ces faits sont confirmés par la nomination du directeur de l'ANOCI le 1er mai 2009 dans le 14e gouvernement après l'alternance présidentielle de 2000, comme ministre d'État chargé de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Infrastructures et des Aéroports. Les passations de service du nouveau ministre se sont faites avec trois ministres : le ministre des transports aériens, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Aménagement du territoire[694].

Certes la pertinence de l'étude d'un phénomène comme celui de l'ANOCI, ou même de simples faits divers, fût-elle politique, ne se mesure pas toujours à l'aune de l'actualité journalistique ; mais la persistance du phénomène dans le jeu politique

692 L'Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique a été uniquement créée pour organiser et piloter les travaux de construction routière et hôtelière pour la conférence islamique tenue à Dakar en mars 2008. Après la conférence cette agence a continué d'exister.
693 Le Directeur de l'ANOCI aurait été l'un des acteurs qui ont parrainé l'installation de Dubaï port world devenu concessionnaire des terminaux conteneurs de Dakar sur une durée de 25ans au détriment du Groupe Bolloré qui versait déjà 60 milliards de taxes à l'État du Sénégal. La littérature grise au Sénégal a beaucoup commenté la construction de réseaux par le dirigeant de cette agence avec les pays arabes pour l'acquisition d'importants marchés au Sénégal.
694 Voir le Journal *L'Observateur* n° 0854-786 X du 6 mai 2009 ; voir également *Le Quotidien* n° 1898 du 11 mai 2009, « Génération du concret, défaite aux locales, mainmise sur le gouvernement et l'État, échéance 2012 ».

pourrait bien confirmer l'intérêt de son analyse politique[695]. C'est pourquoi, nous avons pensé que l'ancrage du cas en l'espèce dans le débat politique sénégalais méritait d'être souligné.

Il ne s'agit pas d'analyser, ici, un fait banal qui pourrait être considéré comme un épiphénomène dont l'existence fera long feu mais de constater une superposition d'une structure externe de l'administration publique et d'un mouvement politique qui dévoie la praxis orthodoxe de l'administration publique. Cette interpénétration des réseaux du personnel politique et du personnel de l'agence administrative constitue une dynamique qui gangrène l'administration du fait qu'elle crée une force politique qui se positionne dans les compétitions électorales.

Lorsque les dirigeants d'une agence administrative comme celle de l'ANOCI se comportent en acteurs sur le champ politique pour solliciter le suffrage des citoyens, les missions ou réalisations de l'agence, pour peu qu'elles soient positives, feront l'objet d'une récupération politicienne. Ces missions cessent d'être une activité normale du service public mais tombent dans l'escarcelle du politique. On constate ainsi une politisation accentuée des agences de la même manière que l'administration sénégalaise l'a connue, dans une moindre mesure, dans ses structures centrales et territoriales sous les régimes socialistes successifs des présidents SENGHOR et DIOUF de 1960 à 2000. En effet, l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) devenu le parti socialiste (PS) a occupé une place prépondérante dans la vie de l'État. Elle a dominé l'administration centrale sénégalaise puisqu'elle a constitué un rouage incontournable dont dépendaient tous les autres rouages de l'État. Ce qui explique pendant longtemps l'extrême politisation de l'administration et, dans beaucoup de cas, la primauté de l'engagement politique sur la compétence technique[696]. Seulement, la différence se trouve à un autre niveau, c'est le transfert des ressources politiques de l'administration centrale vers des structures externalisées de l'administration publique. La conquête des positions de pouvoirs peut être une chose normale et compréhensible dans un État démocratique mais ce qui peut paraître inacceptable d'un point de vue de la rigueur gestionnaire, c'est l'instrumentalisation d'un pan de l'appareil administratif et l'utilisation des moyens de l'administration pour accéder à des postes politiques. Or la « génération du concret » avait fini d'investir l'administration publique sénégalaise par une stratégie de

695 Voir, PATRIAT et PARODI, (dir.), *l'hérédité en politique*, édition Economica, 1992, p. vii.
696 Cf. Fatou SOW, *op.cit.*, p. 138.

nomination de ses membres à des postes de direction ou de décision. On assiste alors à la promotion du militantisme politique au détriment de l'expertise ou de l'expérience dans la gestion publique. Par ailleurs, la confusion de l'agence administrative et de la personne de son dirigeant, en l'occurrence le fils du Président de la République, conduit à une gestion népotique d'une structure qui a été pourtant externalisée pour atteindre des résultats performants selon un schéma de transparence, de neutralité et d'autonomie de gestion. La « génération du concret » s'est transformée au début du mois de juin 2009 en un mouvement politique plus ambitieux et dont le sigle est plus expressif : la Convergence des Forces pour le Développement du Sénégal (CFDS). Selon ses initiateurs (les membres de la génération du concret), c'est un mouvement qui se fonde sur le triptyque : la vision innovante, la démarche de rupture avec la routine en ce qui concerne le militantisme au Sénégal et la promotion du développement[697]. L'ANOCI quant à elle, est supprimée lorsque Karim WADE, le Président du Conseil de surveillance, a été porté à la tête d'un ministère stratégique, contrôlant la coopération internationale et les infrastructures. Le Directeur exécutif de l'ANOCI, Abdoulaye BALDE, quitte le Secrétariat Général de la Présidence en devenant le Ministre des forces armées du Sénégal. Entre-temps, le Président de la République, Abdoulaye Wade crée le poste de Vice-président de la République qui, constitutionnellement, ne peut suppléer au Président en cas de vacance du pouvoir. Il est évident, que la constitution peut être changée au moment opportun pour permettre au Vice-président de tenir les rênes du pouvoir, le temps de finir le mandat présidentiel. Rien n'empêche que le fils du Président, nommé ministre de la République par la « vertu » d'un décret présidentiel, ne puisse pas être nommé Vice-président de la République par le même décret présidentiel. Ce qui soulève la problématique de la légalité ou de la légitimité d'une nomination qui reste purement dans le cadre d'une controverse juridique. Si ce scénario se confirmait, il reproduirait exactement le schéma de succession présidentielle de 1980 intervenu au Sénégal, en vertu des dispositions de l'article 35 de la constitution, entre le Président SENGHOR et son Premier ministre de l'époque Abdou DIOUF. Ce dernier, finalement, est resté au pouvoir pendant 20 ans grâce à la construction de réseaux clientélistes qui portaient son électorat.

697 Voir l'article, « Les prétention d'un nouveau mouvement de soutien », Journal *Sud Quotidien* du mardi 2 juin 2009.

Le cas de L'ANOCI est édifiant sur la perversion des agences au Sénégal. La collusion de cette structure avec un mouvement politique, la « Génération du concret »[698] dévoie l'essence de cette agence administrative perçue comme une passerelle pour investir le champ politique. Ainsi donc, les réalisations de l'ANOCI relèvent autant d'un calcul politique que d'une mission normale de service public. Les actes du dirigeant de l'ANOCI auprès des corps sociaux comme les marabouts[699] laissent soupçonner que cette structure sert de tremplin pour organiser un héritage politique[700]. Ainsi que le souligne Claude PATRIAT, cette hérédité politique est un processus qui s'opère à l'intérieur de la sphère publique et qu'elle est portée par des acteurs et des appareils purement politiques[701].

Le calcul politique qui sous-tend le fonctionnement des agences n'est pas propre à la seule structure de l'ANOCI puisque des ministres ont encouragé la création d'agences dans le but d'ouvrir des postes pour leurs militants afin de maintenir leur base politique. Finalement, la création de ces agences dépendait quelquefois du poids du ministère ou de l'influence du Ministre[702]. Le cumul des fonctions administratives et politiques donne incontestablement à l'administration un aspect partisan. Dans son étude sur les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise, Fatou SOW soulignait que :

« *La Fonction publique sénégalaise souffre d'incursions politiques du parti au pouvoir […] et que sous l'influence des syndicats et du politique, des gens ont été placés à des postes qu'ils ne méritaient pas […] Ce favoritisme crée une démission des chefs qui ne peuvent plus exiger un minimum de rendement […] nuisant ainsi le fonctionnement de l'organisation. Les buts politiques priment au lieu de l'efficacité ou de l'opportunité des choix* »[703].

La pénétration du politique dans les agences administratives encourage vraisemblablement la naissance de mouvements politiques de soutien au pouvoir ou des associations politiques à la solde du dirigeant de l'agence administrative.

---

698 La « Génération du concret », fondée en 2006 pour organiser le soutien populaire aux grands chantiers, s'est faite une place au sein du PDS, le parti au pouvoir, comme mouvement politique.

699 Le dirigeant de l'ANOCI a fait du lobbying auprès des familles religieuses en apportant un soutien matériel pour les manifestations religieuses. C'est une première étape d'embrigadement des disciples totalement acquis à la cause des marabouts pour celui qui a organisé un sommet islamique dans un pays à forte majorité musulmane.

700 Le dirigeant de l'ANOCI est le fils du Président de la République du Sénégal longtemps critiqué par l'opposition sénégalaise comme voulant organiser un « dauphinat politique » autour de son fils.

701 Voir PATRIAT, l'hérédité politique, *op. cit*., p. 3.

702 Interview réalisé auprès Sogué DIARISSO, Directeur de la Prévision et de la Statistique, Dakar le 20/08/2006.

703 Cf. Fatou SOW, *op.cit*., p. 118 ;

La politisation des agences administratives n'est pas le seul cas de perversion, les malversations financières remettent en cause le principe d'autonomie de gestion en vue d'une plus grande efficacité de la prestation de services publics.

B/ Un système de gestion défectueux : le cas de l'ADEPME

Le rapport provisoire de la mission d'évaluation des agences[704] relève une diversité de systèmes comptables différents d'une agence administrative à une autre qui ne favorise pas une harmonisation des états comptables et financiers. L'absence d'intervention de commissaires aux comptes dans la quasi-totalité des agences fait que la gestion de certaines agences restait douteuse du fait de la marge de manœuvre qui leur était reconnue pour leur autonomie de gestion.

La Cour des Comptes du Sénégal s'est saisie de l'audit de certaines agences comme l'Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises (ADEPME) pour relever les irrégularités sur les plans organisationnels, de la gestion financière, budgétaire et comptable, de la gestion des marchés ainsi que la gestion des ressources humaines[705].

Lors de sa création par le décret n° 2001-1036 du 29 novembre 2001, l'ADEPME était une structure administrative autonome rattachée à la primature. Elle était chargée de l'amélioration, de la compétitivité et du renforcement du tissu des petites et moyennes entreprises (PME). Malgré l'importance de sa mission, elle bénéficiait d'une faible subvention étatique de 300 millions de francs CFA[706].

Selon le rapport de la Cour des Comptes du Sénégal de l'année 2006, la situation juridique de cette agence est restée équivoque en raison de la réglementation ambiguë sur les agences administratives au Sénégal. Deux ans après sa création, l'ADEPME ne disposait pas de manuel de procédure ni de contrôle interne. Les contrôles effectués par la Cour des Comptes ont constaté l'existence d'une gestion centralisée de la trésorerie autour du Directeur général et du Responsable administratif et financier. Cette situation pouvait engendrer des cumuls de fonctions incompatibles, source de risques de malversations financières.

---

704 Voir Rapport provisoire de la mission d'évaluation des agences, *op.cit*.
705 Voir *Rapport de la Cour des Comptes du Sénégal*, 2006
706 Voir *Rapport de la Cour des Comptes du Sénégal*, 2006, *op.cit*

De sa création au moment de la production du rapport de la Cour des Comptes, l'ADEPME a subi un redressement de 50 millions de francs CFA par les services fiscaux pour défaut de précomptes de la TVA. Les dépassements de prévisions budgétaires n'étaient pas soumis à l'autorisation préalable du comité de Direction, généralement informé après exécution des dépenses. Les écritures comptables ne renseignaient pas correctement les imputations de crédits[707]. Par exemple, selon le rapport précité, les travaux abritant le siège de l'immeuble prévus initialement pour 35 000 000 de francs CFA étaient finalement exécutés pour 84 000 000 de francs CFA.

Dans ces travaux, l'ADEPME avait non seulement supporté 30 % du coût global mais avait aussi préfinancé le reliquat, représentant la part du bailleur qui se trouvait être un membre du comité de Direction.

La gestion des marchés était contraire au principe de transparence des règles de gestion financière dans la mesure où il n'y avait pas de comités de réception, de dépouillement et d'attribution des marchés. Ce qui explique que les pièces justificatives des marchés conclus avaient disparu ou étaient incorrectement archivées ou difficilement exploitables[708].

Dans la gestion des ressources humaines, l'agence administrative avait abusé des contrats de prestation de service et de l'utilisation des périodes d'essai pour le personnel. De plus, les procédures relatives au frais de mission n'étaient pas fiables.

Le Directeur de l'agence qui devait prendre fonction le 4 juin 2003 s'était alloué indûment un salaire au courant du mois de mai 2003 alors que sa prise de fonction n'était pas encore effective. Ce salaire qui était fixé à 3 000 000 est passé sans justification à 3 500 000 francs CFA[709].

La cour des comptes, face à cette gabegie, a fait d'importantes recommandations à l'État[710]. Il s'agissait pour les pouvoir publics :

- de prendre les mesures nécessaires permettant une meilleure coordination entre l'ADEPME et les autres structures d'appui aux petites et moyennes entreprises ;

707 Voir *Rapport de la Cour des Comptes du Sénégal*, 2006, *op.cit*
708 Voir *Rapport de la Cour des Comptes du Sénégal*, 2006, *op.cit*
709 *Idem.*
710 *Idem.*

- d'étudier les voies et moyens en vue d'accroître les ressources financières de l'ADEPME notamment en ce qui concerne l'allocation budgétaire pour qu'elle puisse accomplir convenablement les missions qui lui sont assignées ;
- de mettre en place un manuel de procédure prenant en compte toutes les préoccupations de l'agence ainsi que leurs spécificités ;
- de prendre des mesures efficaces en matière d'archivage des documents tout en veillant à leur conservation dans les délais prescrits ;
- de mettre en place des procédures fiables en matière de gestion du personnel décrivant les différentes attributions de l'ensemble des agents ;
- de soumettre préalablement les remaniements budgétaires au Comité de Direction, pour approbation, afin d'éviter des dépassements non autorisés ;
- de veiller au respect des principes comptables du Système comptable de l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation Africaine du Droit des Affaires) et d'établir des états financiers fiables et sincères, dans les délais prescrits ;
- de créer au niveau de la comptabilité de l'agence des comptes auxiliaires pour tous les fournisseurs dont les tractations sont fréquentes ;
- d'instaurer des inventaires périodiques des immobilisations et diligenter une analyse des comptes d'immobilisations afin d'y apporter les corrections nécessaires.

Depuis la création de la cour des comptes au Sénégal par la loi n° 99-02 du 29 janvier 1999 portant révision de la Constitution, l'Administration sénégalaise marque une étape décisive dans la promotion des principes de transparence de la gestion publique. Déjà, dans son rapport 2004, la Cour des comptes avait soulevé des abus dans le traitement et avantages des dirigeants de l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR). Selon la Cour « ces abus étaient favorisés par l'application, au sein de chaque agence, de décisions de l'organe délibérant et de dispositions de manuels de procédures dérogeant au droit auquel sont soumises les structures administratives et les entreprises publiques »[711].

L'inexistence de lettre de mission pour orienter l'action des agences administratives au Sénégal a très souvent affecté leur activité normative les privant d'un fondement précis

711 *Rapport public de la Cour des Comptes*, 2004, p. 18.

au cours de leur évaluation[712]. Les dérogations à la réglementation des marchés publics accordées par le Ministère de l'Économie et des Finances ont souvent encouragé des marchés de gré à gré entraînant des effets pervers dans le fonctionnement des agences qui devaient être créées dans un souci de transparence et de rigueur dans la gestion publique[713].

L'inexistence d'un contrat d'imputabilité pour les dirigeants d'agences, c'est-à-dire une entente mutuelle ferme entre l'autorité de tutelle et la structure sous tutelle devant déboucher sur un engagement sans équivoque à l'égard des résultats escomptés, explique l'absence d'audits de contrôle systématique des modes de passation des marchés qui restent le plus souvent dans une nébuleuse. L'imputabilité est intimement liée à la notion de responsabilité administrative. Elle est fondamentalement un outil de contrôle de gestion dont la fonction première est d'assurer la prédiction, la régularité et la conformité des comportements par rapport à des normes définies par l'organisation et dont l'objectif est de contribuer à l'accroissement au sein de celle-ci[714].

Dans ces conditions, l'absence d'un contrat d'imputabilité ou le défaut d'intervention constante de commissaires aux comptes pour un contrôle des états financiers dans la plupart des agences enquêtées par la mission d'évaluation des agences, pourrait encourager des pratiques administratives douteuses. Les dérives observées dans la gestion des agences d'exécution, ont conduit le Gouvernement du Sénégal à initier un projet de décret relatif au contrat de performance applicable aux agences d'exécution. Selon le rapport de présentation, c'est dans une logique d'évaluation des résultats affichés par les agences d'exécution qu'un contrat de performance a été institué entre l'autorité de tutelle et l'agence, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi 2009-20 du 4 mai 2009. Il s'agit d'amener les dirigeants des agences administratives à rendre compte de leur gestion. Le défaut de contrôle d'une agence d'exécution dont les dirigeants refusent de déférer à une convocation d'une commission d'enquête de l'Assemblée nationale, comme ce fut le cas avec l'ANOCI, met de façon subjective, la gestion de cette structure au-dessus de tout soupçon d'irrégularité. Au-delà de ce refus de contrôle, c'est surtout les services de la Présidence de la République dont dépendent

712*Rapport public de la Cour des Comptes*, 2004, *op.cit.* , p. 18.
713 *Rapport public de la Cour des Comptes*, 2004, *op.cit.*, p. 18.
714 Sur la notion d'imputabilité, voir Maurice PATRY, « L'imputabilité des administrateurs publics », in: *Roland PARENTEAU* (dir.), in: *Management public, comprendre et gérer les institutions de l'État*, 2ème édition, Presses Universitaires du Québec, 1992, pp. 301-307.

certaines agences, qui refusent le contrôle du Parlement. Ce qui crée de fait, une catégorie d'agences d'exécution comme l'APIX et l'ANOCI qui se mettent au-dessus des structures de l'administration publique et se placent en dehors de tout contrôle des organes de l'État.

La mise en place d'agences autonomes a posé problème au Sénégal. L'utilisation des deniers publics par ces agences, s'est effectuée sans respect de la réglementation financière, qui fait qu'elles fonctionnent de manière ambiguë et sans aucune rigueur gestion. L'administration publique, le plus souvent, a voulu augmenter le traitement des agents de certains corps comme les statisticiens et les informaticiens pour éviter leur départ dans le secteur du privé ou dans les autres pays. L'augmentation de leur traitement n'a pas épousé une politique cohérente de l'engagement des dépenses du personnel. Les modes de rémunération du personnel des agences révèlent l'absence de contrôle par les autorités financières de la masse salariale. C'est la raison pour laquelle, la presque totalité des agences et structures similaires disposent de grilles de traitements dont le niveau est largement supérieur à celui de la fonction publique. Il est symptomatique qu'avec de tels avantages, certains fonctionnaires cherchent à migrer vers ces structures[715]. La conséquence qui peut s'en suivre, est un transfert de la matière grise des ministères vers les agences. Les enquêtes que nous avons menées révèlent souvent que de meilleures conditions de travail leur sont octroyées[716].

Les agents restés dans les ministères et qui effectuent à peu près les mêmes tâches dévolues aux agences, sont démotivés. Cela maintient l'appareil administratif dans une attitude négative de désengagement.

La loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution établit un recadrage des conditions de création, de dissolution, du statut et de l'objet des agences administratives au Sénégal. Dans l'exposé des motifs de ladite loi, il a été admis qu'en apportant plus de souplesse dans la gestion publique, la politique d'externalisation au Sénégal a permis d'améliorer la performance et la qualité dans l'administration. Toutefois, l'exposé des motifs précise que : « *ce nouveau mode de gestion publique n'a pas été précédé de la définition d'un cadre juridique harmonisé ; ce qui a conduit à des*

715 Les nombreuses enquêtes que nous avons menées au sein de l'administration sénégalaise et à la DREAT nous ont permis de savoir que bon nombre de fonctionnaires souhaitaient être détachés dans les agences du fait des meilleures conditions de travail et du niveau de traitement plus intéressant qu'au niveau des ministères.

716Voir *le Document d'Orientation du Programme National de Bonne Gouvernance*, 2003.

dysfonctionnements préjudiciables à l'administration voire des pratiques peu orthodoxes : chevauchements parfois entre les missions confiées à ces structures décentralisées et celles incombant aux services de l'administration centrale, abus et dérives dans la gestion financière et celles des ressources humaines ». Il apparut nécessaire de corriger les lacunes observées par la mise en place de ce nouveau mode de gestion, notamment, en imposant une étude d'impact préalable pour toute création d'agence et qui montre l'opportunité et la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence.

La loi d'orientation, en son article premier, définit désormais l'agence d'exécution comme : « *une entité administrative autonome, investie d'une mission de service public. Elle est une personne de droit public dotée d'un patrimoine et de moyens de gestion propres* ».

La loi n° 2009-20 dégage de manière explicite les règles de création d'une agence qui doit être justifiée par des nécessités fonctionnelles relevant d'une volonté politique de donner plus d'impulsion, d'autorité et d'autonomie à un ensemble d'activités nouvelles ou insuffisamment prises en charge par les services administratifs. Au moment de la création d'une agence, le souci de rendre un service de qualité aux usagers doit primer tout en apportant des solutions appropriées fondées sur la proximité, la participation et l'adaptabilité, que des services centraux ne peuvent assurer. Il s'agit aussi de la nécessité de rendre l'administration plus attentive à la notion de performance et de résultats. En dehors de la modernisation des pans de l'administration sénégalaise par ces actes d'innovation, l'État du Sénégal a toujours eu le souci de désengorger l'administration centrale afin de permettre aux autres collectivités locales de participer à la gestion publique. Le partage ou le transfert du pouvoir montre une autre dimension de l'administration sénégalaise. Bien avant les recommandations de la banque mondiale sur la gouvernance locale, le Sénégal avait ébauché depuis le début des années 1970, une politique de déconcentration et surtout de décentralisation qui met en exergue les nouveaux rapports de pouvoirs entre les collectivités locales et l'administration centrale. C'est toute la problématique de la mutation de la verticalité décisionnelle dans les affaires publiques.

TITRE 2 : Le déplacement progressif du centre vers une périphérie administrative

Le déplacement progressif du centre vers une périphérie administrative traduit la mutation de la verticalité décisionnelle dans la gestion des affaires publiques (Chapitre premier) jusque-là, essentiellement, assumées par l'Administration centrale. Les exigences de la gouvernance publique au 21ème siècle requièrent la responsabilisation des acteurs locaux dans la maitrise et la gestion des affaires locales en définissant les contours des nouvelles figures de la décentralisation (Chapitre deuxième).

Chapitre Premier : La mutation de la verticalité décisionnelle dans la gestion des affaires publiques

Les administrations civiles de l'État du Sénégal sont composées de l'administration centrale (le Président de la République, le Premier ministre et les Ministres) et des services déconcentrés[717]. L'administration centrale, pour faire appliquer ses décisions, dispose de services exerçant leurs activités dans les limites de circonscriptions territoriales bien définies par des textes législatifs. Deux techniques de gestion publique constituent classiquement le socle de l'organisation administrative du Sénégal : la déconcentration et la décentralisation[718].

Dès son accession à l'indépendance en 1960, l'État du Sénégal s'est attelé à la construction d'un modèle d'organisation administrative propre, par une quasi-rupture avec l'administration coloniale française qui était essentiellement tournée vers le maintien de l'ordre et l'économie de traite arachidière[719]. Les premiers gouvernants du Sénégal, en dehors de leur volonté de mobilisation des moyens techniques et financiers nécessaires pour engager le développement du pays, avaient choisi de construire un État

717 Voir la note introductive sur *la Réforme administrative territoriale et locale au Sénégal*, Ministère de l'Intérieur du Sénégal, Direction des Affaires et de l'Administration Territoriale, Dakar, 08 octobre 2008.
718 *Idem*.
719 Cf. DIOUF, Mamadou, « Le clientélisme, la technocratie et après ? », in: Momar-Coumba DIOP (dir.), *Sénégal, Trajectoire d'un État*, Karthala, 1992, p. 239.

suivant une organisation administrative de base qui pouvait rapprocher la périphérie du centre, en atténuant les lourdeurs administratives, conséquence d'un centralisme excessif. Dans le processus d'institutionnalisation des structures territoriales de l'administration sénégalaise depuis l'indépendance, les gouvernants successifs ont relevé les lacunes et les imperfections en apportant les modifications qui s'imposaient afin d'apporter plus d'efficacité dans la conception de cette organisation administrative. C'est donc, dans une perspective historique qu'il faut décrire les structures territoriales de l'administration d'État et des administrations décentralisées au Sénégal[720]. Dominique DARBON, pense que « toute étude qui se contenterait d'analyser l'administration territoriale sous le seul angle du droit positif serait irrémédiablement faussée, de la même façon que des analyses ne prenant en compte les réalités juridiques sous prétexte de leur asocialité, apparaîtraient sans consistance »[721].

Pour comprendre la politique de la réforme administrative au Sénégal, il faut nécessairement partir de deux importantes lois et d'un décret qui consacrèrent les grandes réformes administratives que l'État a connues depuis son accession à l'indépendance. Il s'agit :

- de la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal[722];
- du décret n° 64-282 du 3 avril 1964 relatif à l'organisation administrative de la République du Sénégal[723];
- de la loi n° 72-02 du 1er février 1972, portant organisation de l'administration territoriale de la République du Sénégal[724].

Selon Jacques Mariel NZOUANKEU, on peut distinguer quatre grandes étapes dans cette évolution de la réforme administrative[725]:

- de 1960 à 1972;
- les réformes de 1972;
- les réformes de 1984, portées par la loi n° 84-22 du 24 mars 1984. Ces réformes sont

720 Voir Jacques Mariel NZOUANKEU, *Droit administratif, RIPAS*, s.d., p. 66.
721 DARBON, Dominique, « Déconcentration et Décentralisation administratives au Sénégal », in: J. du de GAUDUSSON; D. DARBON; A. MOYRAND, in: *Déconcentration et Décentralisation administratives en Afrique francophone*, Informations et Documents n° 4, Université de Bordeaux I-CEAN, Institut International d'Administration Publique, mai 1989, p. 23.
722 Voir Journal Officiel du Sénégal du 29 janvier 1960, pp. 75-77.
723 Voir Journal Officiel du Sénégal du 02 mai 1964, pp. 587-589.
724 Voir Journal Officiel du Sénégal n° 4209 du 19 février 1972, pp. 252-253.
725 Cf. Jacques Mariel NZOUANKEU, Droit administratif, *RIPAS*, s.d., p. 66.

intervenues au moment où les réformes de 1972 allaient être appliquées à toutes les Régions du Sénégal. Elles font suite à la loi n° 83-48 du 18 février 1983 portant réorganisation administrative de la Région du Cap-Vert et son décret d'application numéro 83-1128 du 29 octobre 1983 portant création de départements dans ladite Région[726];

- les réformes de 1990, portées par la loi n° 90-35 du 8 octobre 1990 qui modifie à nouveau le Code de l'Administration Communale (CAC) et verse les communes à statut spécial dans le droit commun, en retirant la gestion des communautés rurales aux sous-préfets et en la remettant entre les mains des présidents de conseils ruraux.

Le mouvement des réformes entrepris depuis l'indépendance s'est poursuivi dans le temps. À quelques exceptions près, ces réformes de l'administration d'État et de l'administration des collectivités locales paraissent interdépendantes. C'est cela qui explique, d'après Jacques Mariel NZOUANKEU, l'usage de plus en plus fréquent, bien qu'incorrect de l'expression : réforme de l'administration territoriale et locale pour désigner, en réalité, la réforme de l'administration territoriale d'État et de l'administration territoriale locale[727]. Par administration territoriale d'État, le même auteur souligne, qu'il faut entendre « l'ensemble des structures ou groupements territoriaux dits déconcentrés, c'est-à-dire ceux dont les organes relèvent hiérarchiquement et en dernier ressort du pouvoir central alors que l'administration territoriale locale regroupe des structures territoriales dites décentralisées, c'est-à-dire se rattachant à des organes locaux. Ces organes sont suprêmes en ce qu'ils ne sont pas soumis au pouvoir hiérarchique de l'État, mais simplement à son contrôle. Ils sont locaux en ce sens que leur compétence est territorialement limitée »[728].

À partir de cette distinction explicite, l'étude de la mutation de la verticalité décisionnelle dans la gestion des affaires publiques pourra être appréhendée d'une part à travers la déconcentration comme modalité d'aménagement du pouvoir décisionnel centralisé (Section 1) en prenant les exemples du Gouverneur de Région (§1) et le Préfet du Département (§2) et ; d'autre part, à travers la décentralisation comme l'exercice fragmenté du pouvoir (Section 2), lequel pose le problème du transfert de compétences

726 Cf. *Note introductive sur la Réforme administrative territoriale et locale au Sénégal*, Direction des Affaires générales et de l'administration territoriale, Ministère de l'Intérieur, Dakar, 8 octobre 2008.
727 Jacques Mariel NZOUANKEU, Droit administratif, *RIPAS*, s.d., p. 66.
728 Voir Jacques Mariel NZOUNKEU, RIPAS n° 12

entre administration centrale et autorités locales (§1) ; ce qui aboutit logiquement à une décentralisation progressive (§2).

Section 1 : La déconcentration: une modalité d'aménagement du pouvoir décisionnel

Georges VEDEL et Pierre DELVOLVE donnent une définition immédiatement perceptible de la déconcentration : « la déconcentration est une technique d'organisation qui consiste à remettre d'importants pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central placés à la tête des diverses circonscriptions ou de divers services »[729]. Elle consiste en principe au niveau de l'administration centrale à conférer des pouvoirs propres à des autorités subordonnées, le pouvoir hiérarchique continuant à s'exercer sur elles, sans qu'aucune personne nouvelle ne soit créée[730].

J-C. GAUTRON et M. ROUGEVIN-BAVILLE soulignent que les auteurs de science administrative parlent volontiers de déconcentration « horizontale » lorsque la délégation de pouvoirs est opérée au profit d'un représentant de l'État, et de déconcentration « verticale » lorsque la délégation est faite au profit d'un chef de service […] agent local d'un ministère[731].

Au Sénégal, la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre l'administration centrale et les structures administratives territoriales (les Régions, les Départements et les Arrondissements). C'est un aménagement du pouvoir central pour éviter son engorgement, réalisé par le procédé de la délégation des pouvoirs qui opère une nouvelle répartition des compétences[732].

Dans la dynamique de délégation des pouvoirs de l'administration centrale aux structures déconcentrées, deux entités constituent des repères incontournables dans toute étude sur la déconcentration au Sénégal : la Région et son Gouverneur, le Département et son Préfet. Ce sont ces deux principales structures que nous avons choisies pour l'étude de l'administration territoriale d'État. L'évolution de l'administration territoriale

729 VEDEL, Georges; DELVOLVE, *Droit administratif*, PUF, 10ème édition, 1988, p. 849. Voir également, Demba SY, *Droit administratif*, 2ème édition, L'Harmattan, mai 2014, p. 168 et sq.
730 GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit Public du Sénégal*, Ed. Pedone, 1977, p. 171.
731 *Idem*., p. 171.
732 GAUTRON, J-C. et ROUGEVIN-BAVILLE, Michel, *Droit Public du Sénégal, op.cit*., p. 171.

d'État montre selon les réformes, que le Gouverneur de Région et le Préfet de Département constituent deux autorités administratives importantes qui font prévaloir la volonté de l'administration centrale sur le territoire national.

§1 : L'expérience des gouverneurs de Région

La loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal crée sept régions[733]: le Cap-Vert, Thiès, Diourbel, le Fleuve, le Sénégal-Oriental, le Sine-Saloum et la Casamance. Ce découpage administratif a été conçu par les pouvoirs publics sénégalais, dans le souci de faire coïncider les nouvelles entités administratives avec les grandes régions naturelles ou d'ensembles économiques homogènes du Sénégal[734]. Chacune d'elles, était administrée par un Inspecteur régional d'administration ayant le titre de Gouverneur de Région[735]. Il avait un certain nombre d'attributions définies par la loi de 1960. Ces attributions ont été améliorées par le décret n° 61-428 puis consolidées par les futures réformes. Les attributions du Gouverneur ont évolué dans le temps en lui donnant beaucoup plus de pouvoirs correspondant à son rang dans l'administration territoriale d'État.

Le Gouverneur était véritablement le récepteur du pouvoir de l'État dans la Région. Il était l'Exécutif régional et symbolisait dans la région la personnalité et le personnage que le Président de la République incarnait pour l'État et la nation. Le Président SENGHOR a voulu faire des gouverneurs des administrateurs qui traduisaient, par leur fonction, l'image et l'autorité du Président de la République dans les localités où ils étaient nommés. Dès lors, le Gouverneur apparaissait comme la clé de voûte pour une

733 En dehors des Régions, cette même loi crée trois autres unités administratives à savoir: les Cercles qui étaient des subdivisions de la Région; l'Arrondissement formant une subdivision des Cercles et le village. Dans l'importante réforme du 1er février 1972, le nombre des régions est resté à sept (7) ; il est désigné dans l'ordre alphabétique. Toutefois, la loi n° 76-61 du 26 juin 1976 porte le nombre des régions à huit (8): Le Cap-Vert, la Casamance, Diourbel, le Fleuve, Louga, le Sénégal-Oriental, le Sine-Saloum, et Thiès. Dans la modification de 1984, apportée par la loi n° 84-22 du 24 mars 1984, le nombre des régions est porté à dix (10). Un changement de dénomination des régions est opéré; les régions portent désormais les noms des capitales régionales ; ce sont: Dakar, Thiès, Diourbel, Saint-Louis (ancienne région du Fleuve), Tambacounda (ancienne région du Sénégal- Oriental), Louga, Kaolack et Fatick (l'ancienne région du Sine-Saloum a été scindée pour naissance aux régions de Kaolack et Fatick), Kolda et Ziguinchor (l'ancienne région de la Casamance a été scindée pour naissance aux régions de Kolda et Ziguinchor). La loi n° 2002 du 15 février 2002 crée la région de Matam en portant le nombre des régions à onze (11). La loi n° 2008-14 du 18 mars 2008 crée 3 nouvelles régions: Kaffrine, Kédougou et Sédhiou portant ainsi le nombre des régions à 14.

734 ZUCCARELLI, François, « L'organisation administrative de la République du Sénégal, in: *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération (RJPIC)*, n° 1, janvier-mars 1965, p. 54.

735 Cf. Jacques M. NZOUANKEU, *Droit administratif, RIPAS*, s.d., p.67; GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *op. cit*., p. 178.

déconcentration des pouvoirs (A). Cette posture qui est la sienne est intéressante pour analyser la portée de ses pouvoirs supplétifs (B).

A/ Le Gouverneur: clé de voûte pour une déconcentration des pouvoirs

La Loi avait érigé des pouvoirs pour le Gouverneur de Région (1) qui ont évolué dans le temps pour raffermir ses compétences (2).

1°/ Les pouvoirs du Gouverneur de Région

Dans la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960, chaque Région était placée sous l'autorité d'un Gouverneur mais chacune d'elles, était dotée d'un Conseil régional créé par la loi n° 60-028 du 1er février 1960.

Les attributions du Gouverneur étaient définies en matière d'administration générale et en matière de développement. Le Gouverneur disposait dans la loi de 1960 des attributions qu'il exerçait seul ou en collaboration avec son adjoint administratif dans les domaines autres qu'économiques et sociales. La loi n° 60-015 se contentait tout simplement de prescrire en son article 3 que : *« Le Gouverneur de Région est nommé par décret pris en conseil des ministres, sur proposition du Président du Conseil. Il réside obligatoirement au chef-lieu de la Région. Il est en qualité de délégué du Gouvernement, le représentant de chacun des Ministres. Il reçoit de la Présidence du Conseil, des directives générales.*

Il est obligatoirement destinataire de toutes les instructions générales adressées par le Président du Conseil et par les Ministres aux chefs de circonscriptions administratives, et il est chargé d'harmoniser dans les Cercles l'exécution des instructions. En retour, il est obligatoirement destinataire d'une ampliation des correspondances des chefs de circonscriptions au Président du Conseil et aux Ministres, de façon à pouvoir en toutes circonstances :

- *donner aux chefs de circonscriptions administratives l'esprit dans lequel doivent être mises en application les instructions et les directives du Gouvernement ;*
- *donner au Gouvernement tous les renseignements complémentaires et son avis sur les propositions et les suggestions des Cercles.*

Le Gouverneur de Région, en sa qualité d'Inspecteur régional de l'Administration, a mission permanente d'inspection et de coordination des Cercles compris dans la Région ».

Il était président de l'Assemblée régionale et pouvait, à ce titre, la convoquer pour une session.

En tant que commissaire du Gouvernement auprès de cette Assemblée régionale, il assistait à ses délibérations. En outre, il avait le pouvoir de créer un village nouveau sur proposition du Commandant de Cercle mais sa décision devait être approuvée par le Ministre de l'Intérieur.

Les attributions du Gouverneur en matière financière étaient quasi-nulles, tant pour l'exécution du budget que pour la mise en œuvre du plan. Il n'avait aucune emprise sur le budget d'investissement, il n'était pas ordonnateur des dépenses. La déconcentration dans ce domaine est restée virtuelle. Les ministères mettaient à leur guise les crédits à la disposition des échelons techniques régionaux, ou le plus souvent les utilisaient directement[736].

Toutefois, le Gouverneur disposait de pouvoirs financiers véritables en tant qu'organe exécutif de l'Assemblée régionale. Cette Assemblée est appelée au besoin à délibérer sur l'utilisation de subventions allouées par le budget général. C'est la collectivité décentralisée qui lui servait de tremplin pour gérer les crédits dont l'origine est étatique[737].

Au regard de cette loi n° 60-015, le Gouverneur constituait le principal relai de la politique nationale entre le pouvoir central et les autres unités administratives dans sa circonscription administrative. La charge de Gouverneur consistait essentiellement à animer les services régionaux[738] Il était également le principal responsable de la bonne marche de l'administration sur l'ensemble du territoire régional[739]. Il ne détenait pas réellement de pouvoirs de décision, mais était informé de toutes les directives adressées aux Commandants de Cercles par les Ministres. Il était également informé de l'action des Commandants de Cercle qu'il était supposé contrôler et coordonner. Ainsi, il se posait en censeur de l'action des chefs de circonscription. Le Gouverneur n'avait pas d'attributions propres en matière d'ordre public ; la loi limitait ses pouvoirs en ce qui concerne la police et le maintien de l'ordre. Il est important de souligner que la

736 COSTE, Jean, *Problèmes et perspectives de l'administration sénégalaise*, Thèse, Université de Bordeaux, Faculté de Droit et des Sciences économiques, 255.
737 COSTE, Jean, *op. cit.*, p. 255.
738 ZUCCARELLI, François, *op. cit.*, p. 46.
739 BOCKEL, Alain, *Droit administratif,* les nouvelles éditions africaines (NEA), Dakar-Abidjan, 1978, p. 285.

compétence de principe dans ce domaine, était dévolue aux Commandants de Cercle et leurs adjoints ; le Gouverneur n'intervenait que subsidiairement, pour appuyer leur demande de renfort des forces de police. Ces dispositions pouvaient affaiblir le rôle de coordonnateur que la loi lui reconnaissait. Il n'effectuait aucune tâche de gestion et de commandement.

D'après l'article 4 de la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960, le Gouverneur de Région était assisté d'un ou de deux adjoints. C'est pour renforcer ses compétences et les étendre aux matières économiques, que le décret n° 61-482 du 20 décembre 1961 en son article 3, a décidé qu'il sera désormais assisté dans ses fonctions de deux adjoints qui prennent le titre d'adjoint administratif appelé à le suppléer de plein droit en cas d'absence ou d'empêchement, et d'adjoint pour le développement.

Selon J. M. NZOUANKEU, la réforme de 1960 voulait faire du Gouverneur la cheville ouvrière du développement au niveau de la région ; il était responsable du développement économique et social[740]. L'État du Sénégal voulait bâtir une administration économique autour de la Région conçue comme un pôle de développement animé par ce même Gouverneur par opposition à l'administration classique de type colonial qui était bâtie principalement autour d'une économie de traite[741]. À ce titre, le Gouverneur est de droit, le président du Comité Régional de Développement (CRD). Ce Comité Régional du Développement est composé de l'adjoint économique du Gouverneur, des Commandants de Cercle, les chefs de services techniques et des représentants des conseils élus. Il se réunit une fois par mois ; il est habilité à connaître de toutes les questions relatives au développement régional. Il est censé procéder à des études et à participer à l'élaboration du plan régional de développement[742]. Le CRD est également un organisme inter-services apte à stimuler un « esprit de développement » à l'échelon régional, sous la coordination du Gouverneur[743].

Les pouvoirs dévolus au Gouverneur de Région après les indépendances, ont évolué avec les futures réformes relatives à l'organisation de l'administration territoriale.

---

740 Cf. J. Mariel NZOUANKEU, Droit administratif, op.cit. s.d., p. 72; GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *op. cit.*, p. 179.

741 Cf. Cf. DIOUF, Mamadou, « Le clientélisme, la technocratie et après ?, *op.cit*., 1992, p. 239

742 Cette conception de faire de la Région un cadre de développement, a été réaffirmée plus tard par le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT), consacré par le décret n°77-982 qui avait comme objectifs généraux, entre autres: de rechercher le développement économique et social en tenant compte des potentialités de chaque Région, de réduire les disparités inter-régionales et intra-régionales. Le Gouverneur de Région devait être au cœur de ce développement.

743 GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *op. cit*., p. 179.

2°/ L'évolution des pouvoirs du Gouverneur

Le décret n° 61- 482 est à l'origine de l'évolution des pouvoirs du Gouverneur. Il précise et renforce ses compétences notamment en ses articles premier et deuxième. L'article 1er stipule :

« Le Gouverneur de région, délégué du Gouvernement et représentant de chacun des Ministres dans la Région, reçoit du Président du Conseil, toutes directives concernant l'application de la politique générale du Gouvernement du Sénégal. Il reçoit, de même, de chacun des Ministres, les directives concernant l'application de la politique de chaque Département dans la Région. Il répercute sur les échelons secondaires les directives qu'il reçoit, sans marge d'interprétation dans les domaines purement techniques, mais en faisant jouer toute sa responsabilité de représentant du Gouvernement dans les domaines qui débordent la technique pure ».

Dans cette disposition, c'est l'expression « domaines purement techniques » qui pose en elle-même un problème d'interprétation. Il est difficile de déterminer le critère qui permet de définir « la technique pure » dans le cadre de la gestion publique où le représentant de l'État devrait normalement avoir un droit de regard sur toutes les activités se déroulant dans sa circonscription territoriale.

L'article 2 du même décret fait du Gouverneur le véritable exécutif au niveau régional :

« Le Gouverneur chargé de veiller à l'exécution des lois et règlements ainsi que des décisions gouvernementales, exerce ce pouvoir par les instructions qu'il donne à tous les échelons régionaux dans le cadre de la procédure définie ci-dessus. Il pourra notamment, en cas d'urgence, suspendre l'exécution de toute mesure s'il la juge contraire à la politique gouvernementale à charge pour lui, d'en rendre compte immédiatement aux instances gouvernementales intéressées. Il pourra ordonner aussi directement, s'il y a urgence, toute mesure conservatoire conforme aux lois et règlements concernant les échelons régionaux, afin que ne soit point compromise l'exécution régionale de la politique gouvernementale à charge d'en rendre compte ».

Cette disposition paraissait ambiguë car la mesure qui devait être suspendue, pouvait être d'origine gouvernementale ; dans ce cas précis, la question est de savoir comment le Gouverneur pouvait avoir la latitude de juger si elle était ou non contraire à la politique gouvernementale. De plus, si elle était le fait d'un fonctionnaire régional ou départemental, le Gouverneur devait pleinement assumer ses responsabilités au lieu d'en rendre compte d'urgence au Président de la République et aux Ministres intéressés.

Selon Jean COSTE, il y a eu une hésitation dans la dévolution de certaines compétences au Gouverneur. Il aurait été certainement plus judicieux d'indiquer que : « le Gouverneur peut surseoir à l'exécution d'une instruction gouvernementale s'il la juge inapplicable compte tenu d'une situation locale particulière »[744]. Il semble que le Gouvernement de l'époque avait hésité à reconnaître cette autorité au Gouverneur pour éviter qu'il prenne trop de liberté par rapport à la manifestation de la volonté de l'Exécutif[745].

Le décret 61-482 reconnaissait d'autres pouvoirs au Gouverneur. Ainsi, il assurait la coordination de l'action administrative des Commandants de Cercle et des services techniques régionaux. Il disposait désormais du pouvoir de notation sur les fonctionnaires et agents civils de l'État en service dans la Région. En cas de faute grave, il avait le pouvoir de suspendre tout fonctionnaire ou agent civil de l'État ou d'un établissement public en service sur le territoire régional. Ses compétences ont peu évolué en matière d'ordre public mais il lui est reconnu le maintien et le rétablissement de l'ordre sous réserve des compétences reconnues en cette matière aux Commandants de Cercles.

Les attributions du Gouverneur en matière économiques dans le décret de 1961 sont certes embryonnaires mais il marquait le début de l'élargissement de ses compétences en matière économique. Le décret n° 61-482 énumère quelques-unes des compétences du Gouverneur en matière économique :

- il est coordonnateur des services économiques de la Région ;
- président du CRD ;
- il assure la tutelle et exerce un contrôle sur les personnes morales autres que les communes, situées dans la Région.

L'adjoint au développement assiste le Gouverneur dans l'exercice de ses compétences économiques, particulièrement, comme rapporteur de plein droit des travaux du Comité Régional de Développement. Mais le Gouverneur ne pouvait pas se comporter comme un « capitaine d'industrie » pour impulser le développement dans la Région. Il était tenu de respecter à la lettre la ligne de la politique économique dégagée par le Gouvernement. En ce moment précis, il ne pouvait pas maîtriser l'ensemble des

744 COSTE, Jean, *Problèmes et perspectives de l'administration sénégalaise*, Thèse, Université de Bordeaux, Faculté de Droit et des Sciences économiques, 1965, p. 250.
745 COSTE, Jean, *Problème et perspectives de l'Administration sénégalaise*, *op.cit.*, p.250.

problèmes économiques de la Région dans la mesure où la politique de planification de l'État était en gestation[746].

Le Gouvernement du Sénégal avait voulu faire du Gouverneur la matrice de la déconcentration verticale. L'évolution de ses compétences permet d'apprécier la portée de ses véritables pouvoirs.

B/ La portée des nouveaux pouvoirs attribués au Gouverneur

Le Gouverneur est un personnage important dans l'administration territoriale d'État au Sénégal. Il est le symbole de la déconcentration administrative[747]. Avant 1964, il n'avait pas de réels pouvoirs de gestion administrative ni de pouvoirs de police administrative. Toutefois, dans la pratique, les Gouverneurs outrepassaient leur rôle de coordination des Cercles. Ils en étaient arrivés à exercer une action administrative de plus en plus directe en raison de l'imprécision de leurs attributions réelles. Mais il convenait pour le législateur d'aller plus loin et de faire coïncider les responsabilités qu'ils assumaient et leur pouvoir de décision[748]. Il fallut donc, modifier la loi n° 60-015 pour l'adapter aux faits. L'objectif de la réforme du 3 avril 1964 à travers le décret n° 64-282, était de mieux coordonner les circonscriptions territoriales et, finalement, de les hiérarchiser. Cette réforme était nécessaire du fait que les Gouverneurs s'étaient imposés comme les supérieurs hiérarchiques des autres chefs des unités administratives, alors que la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 voulait les cantonner dans un rôle d'animation et de coordination[749]. Le Président SENGHOR, après la crise de 1962[750] a voulu avoir les coudées franches en ce qui concerne la réforme de l'administration.

Il demanda à la Cour Suprême d'indiquer dans la loi de 1960 toutes les dispositions qui relevaient du domaine réglementaire. C'est dans ces conditions qu'a été pris le décret

---

746 Cf. Jacques Mariel NZOUANKEU, *Droit administratif*, Revue des Institutions Politiques et administratives du Sénégal (RIPAS), p. 72, s.d.

747 GAUTRON, Jean Claude, *l'administration sénégalaise*, IIAP,Ed. Berger –Levrault, 1971, p. 43.

748 ZUCCARELLI, François, *op. cit.*, p. 46.

749 Cf. Jacques Mariel NZOUANKEU, Droit administratif, *Revue des Institutions Politiques et administratives du Sénégal* (RIPAS), p. 74, s.d.

750 Cette crise est intervenue à la suite d'une motion de censure à l'encontre du Président du Conseil Mamadou DIA, déposée le 14 décembre 1962 et empêchée le 17 décembre par des forces de gendarmerie qui s'opposèrent à la réunion des députés dans l'Hémicycle de l'Assemblée nationale. La crise politique fut dégénérée en crise constitutionnelle qui amena l'armée demeurée fidèle au Président SENGHOR, de restaurer l'ordre. Cf. à ce titre GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit Public du Sénégal op. cit.*, p. 43.

n° 64-282 du 3 avril 1964 relatif à l'organisation administrative de la République du Sénégal[751]. II précisa et accrut les pouvoirs du Gouverneur.

Le décret n° 64-282 du 3 avril 1964 relatif à l'organisation administrative de la République du Sénégal, apportait quelques innovations qui portaient essentiellement sur des problèmes de fond. Le Gouverneur est désormais nommé parmi les fonctionnaires appartenant à la hiérarchie A. Il s'agissait de ceux qui appartenaient à des corps dont le recrutement direct s'effectuait parmi les titulaires d'une licence de l'enseignement supérieur ayant subi avec succès les épreuves d'un concours d'admission à la fonction publique[752]. Le Gouverneur n'est plus un simple Inspecteur régional de l'administration qui anime et contrôle les Cercles de sa circonscription ; il est une autorité administrative au strict-sens du mot et investi de pouvoirs étendus. C'est lui qui a le monopole de la correspondance avec le Président de la République et les ministres. Il n'est plus délégué du Gouvernement mais délégué du Président de la République et représentant de chacun des Ministres.

Il assure de plein droit les responsabilités préfectorales au cas où un département de la Région se trouve dépourvu de préfet ou d'adjoint. Il devient le supérieur hiérarchique des Préfets (les commandants de Cercle sont devenus avec la réforme de 1964, des Préfets), des fonctionnaires et agents civils de l'État et des établissements publics en service dans la Région. C'est lui qui fixe les attributions de ses adjoints et peut leur consentir des délégations de signature. Le décret précité stipule qu'il coordonne l'activité des services publics et transmet à leurs représentants les instructions du Président de la République.

Le Gouverneur est Inspecteur régional de l'administration : « Il peut entreprendre, de sa propre initiative et sans ordre de mission spécial, toutes les vérifications qu'il juge utile et toutes les tournées nécessaires pour l'accomplissement de sa mission »[753]. Cette attribution lui était certes reconnue avant 1964 mais elle devient évidente le jour où le Gouverneur se voit reconnaître pleine autorité sur les services régionaux et sur les

751 Après la crise qui s'est installée entre le Président de la République, L.S. SENGHOR et le Président du Conseil, M. DIA, la Constitution du 7 mars 1963 était entrée en vigueur. Elle opérait notamment en ses articles 56 et 65, une nouvelle répartition des domaines de la loi et du règlement. Le gouvernement eut recours à la procédure de l'article 65 alinéas 2 de la Constitution pour faire déclarer par la Cour Suprême le caractère réglementaire de la loi. Dans son arrêt n° 4/ C / 63 du 13 juillet 1963, la Cour Suprême décide que la réforme de l'administration au Sénégal relève du pouvoir réglementaire.
752 Cf. Le décret n° 61-059 M.F.P.T. du 8février 1961, J.O. 1961, p. 253.
753 Cf. Décret du 3 avril 1964, article 3, alinéa 9.

Préfets. Il peut fermer les mains au comptable ou régisseur dont la situation est irrégulière[754].

Les attributions du Gouverneur en matière de développement économique sont renforcées ; en plus des pouvoirs qui lui étaient reconnus dans ce domaine par la loi du 13 janvier 1960 et par le décret du 20 décembre 1961. Il préside les travaux du Comité Régional de Développement et participe à l'élaboration des programmes régionaux de développement économique et social et les exécute ; c'est lui qui préside le Comité Régional de l'Urbanisme et de l'Habitat, ainsi que tous les comités consultatifs créés au niveau de la Région[755].

L'évolution des pouvoirs du Gouverneur s'explique par la volonté de l'Exécutif sénégalais d'apporter plus de cohérence dans la déconcentration des pouvoirs en faisant du Gouverneur l'icône et le dépositaire des pouvoirs de l'État et du Gouvernement à l'intérieur du pays. Le Président SENGHOR avait pris le soin de nommer à la tête des différentes Régions du Sénégal, des fonctionnaires de « forte personnalité » qui avaient chacun la carrure d'un homme d'État et pouvaient incarner l'autorité de l'État par leur charisme, leur compétence et leur rigueur[756]. Ce qui explique, peut-être, le prestige dont bénéficiait le Gouverneur de Région dans les années 1960 jusqu'à la fin des années 1970. Le Gouverneur à cette époque était le véritable exécutif dans la Région ; il s'imposait par son autorité, son aura et sa présence.

Après l'indépendance, l'État du Sénégal a voulu faire de la Région un pôle de développement au centre duquel devait se trouver le Gouverneur. Malheureusement, on ne lui avait pas donné les moyens d'initier des projets de développement à cause des faiblesses financières. De plus, il devait se soumettre à la logique des politiques de planification initiées par l'État. Il a cependant continué à jouer un rôle de relai entre l'administration centrale et les administrations territoriales d'État. Il s'est révélé un véritable intermédiaire entre le pouvoir politique et les corps sociaux constitués tels que les familles religieuses et les chefs coutumiers. Il a aidé à la pénétration de l'administration dans le milieu rural en imposant la volonté de l'État à des populations restées longtemps réfractaires à la pratique administrative. Les interventions du Gouverneur dans sa Région ont contribué à la représentation de l'image qu'une

754 Cf. Décret du 3 avril 1964, article 3.
755 Cf. Décret du 3 avril 1964, article 6.
756 Propos recueillis auprès de Saliou SAMBOU, Directeur des Affaires générales et de l'administration territoriale (DAGAT), entretien réalisé au Ministère de l'Intérieur le 26 mai 2009.

population pouvait se faire de l'administration publique. L'attitude des premiers Gouverneurs et de leurs préposés a, par exemple, fortement contribué à ternir l'image de l'administration sénégalaise dans le milieu casamançais, pour la seule et simple raison qu'ils ont affiché une autorité irraisonnable et ont été peu respectueux des valeurs et des coutumes des populations[757]. Cette attitude est due à une méconnaissance des codes culturels en milieu casamançais et à la volonté d'appliquer de manière mécanique des décisions de l'appareil administratif central[758]. Les frictions qui pouvaient avoir lieu entre le Gouverneur, ses présupposés et les populations Diolas (ethnie en basse Casamance) installaient une atmosphère de méfiance et de mésentente[759]. Peut-être la présence de Gouverneurs Diolas, aurait-elle atténué ce climat de méfiance. Mais, jusque dans les années 2000, il n'y avait presque pas d'administrateurs civils Diolas en milieu Diola. Il semble que cet état de fait aurait créé une situation de frustration que l'administration centrale n'a pas pu déceler très tôt, et qui aurait attisé l'une des causes de l'irrédentisme casamançais[760]. Un ancien Directeur des affaires générales et de l'administration territoriale (DAGAT) du Ministère de l'Intérieur, lui-même, ancien Gouverneur appartenant à l'ethnie Diola, a cru comprendre cet état de fait en proposant la nomination de préfets Diolas dans les départements de Bignona et de Bounkiling et la nomination de sous-préfets Diolas dans les arrondissements de Kabrousse, Diendé et Tendouck. Ces nominations des « fils du terroir » permettraient certainement aux pouvoirs locaux traditionnels de mieux accepter l'autorité du représentant de l'État et faciliteraient la tâche de l'autorité administrative dans toutes les formes de négociation[761]. Cependant, la réalité du terrain est tout autre dans la mesure où la nomination d'autorités administratives diolas n'a pas atténué la rigueur de la rébellion. D'autres préfets qui ont servi en Casamance, battent en brèche l'idée selon laquelle l'absence de nomination d'autorités administratives diolas aurait suscité des frustrations. Au contraire, selon ces autorités administratives, les Diolas acceptent mieux l'autorité d'un préfet non-diola que celle d'un diolas. Cela s'explique du fait que la société Diola

757 Vincent FOUCHER a souligné implicitement ce sentiment de rejet de l'administration dans le milieu Diola à cause de la prospérité des migrants nordistes qui se sont imposés grâce à leurs connections avec l'administration publique et le champ politique. Cf. Vincent FOUCHER, « Les relations hommes-femmes et la formation de l'identité casamançaise », in: Tarik DAHOU et Vincent FOUCHER, *Le retour du politique*, Cahiers d'études africaines, EHESS, n° 78, 2005, p. 434.
758 Propos recueillis auprès du Gouverneur Saliou SAMBOU, *op.cit.*
759 *Idem*.
760 Propos recueillis auprès du Gouverneur Saliou SAMBOU, *op.cit*
761 Propos recueillis auprès du Gouverneur Saliou SAMBOU, *op.cit*

est égalitaire ; elle accepte mal cette stratification par laquelle une autorité administrative d'origine diolas surplombe les structures communautaires traditionnelles[762]. Si cette frustration était fondée, les nominations d'administrateurs civils Diolas en milieu Diola ne pourraient toutefois, être érigées en règle *ad vitam aeternam* du fait qu'elle pourrait constituer une porte ouverte au sectarisme ethnique.

L'affaiblissement du prestige du Gouverneur, près de 50 ans après son institution, est certainement dû au changement de contexte, au rôle considérable que joue le Préfet et surtout à la naissance de nouvelles formes de pouvoirs locaux à travers lesquels s'exprime la volonté des populations locales. L'autorité légale liée à la fonction du Gouverneur ne souffre d'aucune grande restriction mais la fonction de Gouverneur de Région s'est réduite au fil des années à une fonction de représentant de l'administration centrale et de régulateur pour la stabilité sociale des localités appartenant à la sphère régionale. Il semble qu'il y ait une délégation tacite des pouvoirs du Gouverneur au Préfet qui est mieux introduit dans le milieu social.

§2 : La configuration du dispositif préfectoral dans la déconcentration: Du Commandant de Cercle au préfet de département

Le décret n° 60-113 du 10 mars 1960 portant application de la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960, qui a fixé le ressort territorial, les limites et les chefs- lieu des Régions et des Cercles, précise que le Sénégal est divisé en 27 Cercles qui se substituaient aux 12 Cercles et 15 Subdivisions d'avant l'indépendance. La loi de 1960 prévoyait des Cercles en nombre variable formant les subdivisions de la Région administrative. C'est la loi n° 64-282 du 3 avril 1964 qui introduit une innovation en créant le « Département » qui se substitue au « Cercle », tandis que le Commandant de Cercle cède la place au Préfet qui administre désormais le Département.

762 Propos recueillis le 28 novembre 2011, auprès de Cheikh Marouba GUEYE et Gorgui MBAYE, respectivement Préfet adjoint et Préfet de Ziguinchor dans les années 2000.

Le corps préfectoral est une originalité française [763]. Après la révolution française, la loi du 28 Pluviôse an VIII avait créé les conseils de préfectures chargés, sous la présidence du Préfet, « statuer sur certains litiges étroitement définis entre l'administration publique et les corps sociaux »[764].

Dans les différentes réformes administratives du Sénégal depuis 1960**,** le Préfet, sous l'appellation du Commandant de cercle, se révèle comme une autorité incontournable dans la déconcentration des pouvoirs au Sénégal. Le Cercle était administré par un Commandant de Cercle.

Il était la « cheville ouvrière de l'action gouvernementale »[765]. La loi avait fait du Commandant du Cercle :

- le dépositaire dans sa circonscription des pouvoirs de la République ;
- le représentant de chacun des Ministres ;
- le représentant des intérêts de l'État,
- l'autorité chargée de l'exécution des lois et des règlements ;

Le Commandant du Cercle coordonnait l'action administrative des services de l'État dans sa circonscription et assurait la tutelle sur d'importants pouvoirs de police que ne disposait pas le Gouverneur de Région. Il était le seul responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans sa circonscription. En outre, il disposait des pouvoirs de police dans les communes de plein exercice, de moyen exercice et dans les communes mixtes.

Le Commandant de Cercle coordonnait les services administratifs situés dans sa circonscription. Il prenait le soin de commenter aux représentants des circonscriptions les instructions reçues des autorités administratives supérieures. Il était assisté d'un adjoint qui l'aidait dans ses tâches administratives.

Lorsque dans la réforme du 3 avril 1964, le Cercle est devenu le Département, le Préfet se substitue au Commandant de Cercle. Il exerce la plupart des compétences qui revenaient au Commandant de cercle. Il est nommé par décret, sur proposition du Ministre de l'Intérieur, parmi les fonctionnaires du corps des administrateurs civils ou

---

763 La fonction du Préfet en France n'était pas définie pour consolider un pouvoir mais pour assurer une mission : celle que Bonaparte, Ministre de l'Intérieur définissait comme un trait d'union entre la révolution et la paix entre les français. Cf. à ce titre Arnaud BEAUMARD, *La modernisation de la fonction préfectorale: Le projet territorial de l'État. L'exemple du Maine-et-Loire*, mémoire de stage placé sous la direction de SADRAN, IEP, juin 2001.

764 Cf. Prosper WEIL et Dominique POUYAUD, *Le droit administratif*, Collection Que sais-je ?, 17ème édition, 1997, p. 8.

765 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op. cit.*, p. 55.

des attachés d'administration et assisté de deux adjoints nommés dans les mêmes formes[766]. Dans sa circonscription, il est le délégué du Président de la République et le représentant de chacun des Ministres. Il veille, sous l'autorité du Gouverneur, à l'exécution des lois, règlements et décisions supérieures. Cependant, il n'a pas à les complémenter ou en suspendre l'exécution[767]. Il représente l'État en justice et dans les actes de la vie civile. Il assure la direction générale de l'activité des fonctionnaires civils dans son Département. Il note les agents de l'État, les réunit une fois par mois pour leur donner des instructions générales venant du Gouvernement tout en écoutant leur compte rendu[768]. Il n'a plus le monopole des correspondances adressées aux services situés dans le Département. Toutefois, il peut intervenir dans les correspondances n'ayant pas un caractère purement technique. Il peut les complémenter de ses remarques et observations.

Il est le supérieur hiérarchique des chefs d'Arrondissement, conformément à la logique de la loi du 3 avril 1964 destinée de mieux coordonner les circonscriptions territoriales et les hiérarchiser. Il a le pouvoir de coordination des services publics en même temps qu'il dispose dans le Département des pouvoirs de police, de sécurité et de maintien de l'ordre. Le Préfet dispose également des compétences en matière économique. En effet, il préside le Comité Départemental de Développement (CDD) et de contrôle des Centres d'Expansion Rurale (CER). Il contrôle la gestion des crédits mis à la disposition des services de sa circonscription. Selon les dispositions de l'article 15 du décret du 3 avril 1964, il est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité publique. En cas de troubles, il vise les autorités et prend les mesures utiles. Il demande, au besoin, des renforts au Gouverneur.

Dans la loi 72-02 du 1er février/1972, le Préfet dispose dans son Département des attributions comparables à celles du Gouverneur. Toutefois ses pouvoirs de police sont plus précis et plus étendus. Il peut non seulement réprimer les atteintes à la tranquillité publique et assurer le maintien de l'ordre dans son département, mais il peut prendre pour les Arrondissements les arrêtés dans les matières de police qui relèvent de la compétence du maire. Il dispose en outre, comme le Gouverneur, du droit de requérir les forces armées.

766 Cf. Articles 10 et 16 du décret du 3 avril 1964.
767 Cf. article 10 du décret du 3 avril 1964.
768 Cf. article 12 du décret du 3 avril 1964

Il joue le rôle de régulateur social au sein de la population. Lorsque la conjoncture économique était difficile, c'est lui qui, par ses « tournées », rassurait la population[769]. Selon Jean-Claude GAUTRON, c'est là où apparaît une des spécificités de l'administration publique sénégalaise par rapport à des modèles étrangers[770]. Il se doit de comprendre les populations, de s'identifier à eux et de les rassurer par son comportement. Un ancien préfet qui a servi dans l'administration de l'AOF (Afrique Occidentale française) puis au moment des premières années de l'indépendance du Sénégal, considère cette attitude qui donne confiance aux populations comme un élément essentiel dans les rapports entre le préfet et les administrés. Il souligne : « *Je savais qu'une bonne administration naît, avant tout, de la compréhension mutuelle qui doit exister entre l'administration et l'administré. On ne peut l'obtenir qu'en s'identifiant aux autres […] Pour ne pas décevoir mes compatriotes, pour que l'administration soit vraiment et concrètement plus près de l'administré, je faisais des actes qui, je m'en rends compte maintenant avec le recul, demandaient la foi : je buvais de ces eaux boueuses fraîchement puisées dans les mares après en avoir éloigné les bêtes et repoussé d'une main alerte, les éléments polluants à la surface. Je saluais de nombreux lépreux.*

Que faire quand une jeune fille vous accueille au nom de tous, avec une calebasse remplie de cette eau ? Que faire quand, commençant à saluer la foule qui vous acclame comme un roi de la brousse, vous tombez sur ces mains tendues, martyrisées par la lèpre ? »[771].

Le Préfet, par sa fonction, au-delà des pouvoirs que lui confère la loi dans sa localité, était obligé d'adopter une attitude à la fois, ferme et souple pour apporter des solutions en cas de conflits entre les tendances politiques d'un même parti, entre éleveurs et cultivateurs ou entre disciples de différentes confréries religieuses. Dans une reproduction quasi-mimétique d'institutions administratives par rapport au Système français, l'État du Sénégal a mis en place cette institution préfectorale, non seulement pour asseoir le pouvoir de l'administration centrale mais aussi pour assurer une mission de négociation permanente entre l'administration et les corps sociaux constitués.

769 GAUTRON, J-C., *l'administration sénégalaise*, *op. cit.*, p. 47.
770 GAUTRON, J-C., *l'administration sénégalaise*, *op. cit.*, p. 47.
771 Voir le livre d'Abdourahmane KONATE, *Le crie du mange mil, mémoire d'un préfet sénégalais*, L'Harmattan, 1990, pp. 134-135.

Le changement de mentalité des populations par rapport au pouvoir déconcentré de l'Administration, combiné à la volonté de l'État de désengorger ses propres services centraux et le besoin profond des populations à gérer les affaires locales, ont conduit logiquement à un exercice fragmenté du pouvoir central vers la décentralisation.

Section 2 : L'exercice fragmenté du pouvoir à travers la décentralisation

La décentralisation fait partie de ces concepts dont il est difficile de s'en tenir à des définitions proprement juridiques. La théorisation faite par les juristes dans ce domaine rapporte généralement les questions institutionnelles à des questions concernant les actes[772]. Charles EISENMANN définit la décentralisation administrative comme « *le système dans lequel, ce sont des organes locaux autres que l'État qui ont cette qualité d'organes suprêmes et de maîtres de l'action ; sa réalisation suppose donc, d'abord et essentiellement, que ces organes suprêmes de l'action soient pleinement indépendants des organes d'État c'est-à-dire de la volonté personnelle de ces organes dans leur action, ceci naturellement dans le cadre et les limites de la loi ; et, négativement, ceci implique que les organes d'État n'aient pas le pouvoir d'entraver leur action c'est-à-dire leurs décisions, du moment où elles sont légales. Il suppose ensuite, comme garantie de cette indépendance fonctionnelle, l'indépendance personnelle* »[773]. Selon J. A. MAZERES, la définition de Charles EISENMANN simplifie la décentralisation en la limitant à la décision, à l'acte de l'autorité décentralisée, si bien que sa théorie de la décentralisation se rapporte à la « co-décision »[774]. Pierre ROSANVALLON pense que la décentralisation, avant d'être une idée juridique, est une idée « managériale » ; la réforme de l'État passerait par l'adoption d'un certain nombre de mesures visant à rapprocher le décideur de l'objet de la décision. Ensuite, elle serait un remède au dysfonctionnement de la démocratie

772 Voir Jean Arnaud MAZERES, in: « Le Débat, le Processus de décentralisation », in: *Décentralisation, Bilan et Perspective. Des structures de gestion aux politique locales: Les enjeux de l'administration territoriale, Actualité Juridique du Droit Administratif, AJDA,* numéro spécial, 20 avril 1992, p. 6.
773 EISENMANN, Charles, *Cours de Droit administratif*, Tome 1, Paris, *LGDJ*, , 1982, p. 297.
774 EISENMANN, Charles, *Cours de Droit administratif, op.cit.*, p. 6.

représentative et de façon à garantir un meilleur équilibre entre l'autorité publique et la défense des libertés individuelles[775].

Au Sénégal, la décentralisation est à la base d'une autonomie administrative des collectivités[776]. Le premier mouvement de décentralisation est ancien dans ce pays. Déjà, en 1778, Saint-Louis du Sénégal avait un maire nommé[777]. Le Sénégal a une longue tradition de décentralisation qui remonte à l'époque coloniale avec l'adoption de la loi du 5 avril 1854 à l'origine de la création des quatre communes de plein exercice[778]. Le 10 août 1872 furent créées les communes de Saint-Louis et Gorée, Rufisque en 1880 et Dakar en 1887[779]. Elles avaient les statuts de plein exercice et fonctionnaient comme des communes françaises. Ces quatre villes étaient dotées de conseils municipaux et seuls leurs habitants et personnes qui y résidaient depuis six mois au moins, avaient la capacité d'être électeurs[780]. Sur la base d'un décret du 31 décembre 1891, 14 communes mixtes[781] (sur un total de 25 en Afrique occidentale française) furent créées entre 1904 et 1925. Selon Jean COSTE, « ces communes mixtes étaient au troisième degré, c'est-à-dire qu'elles appartenaient à la catégorie la plus favorisée », le maire est un administrateur nommé, mais la commission municipale est élue[782]. Il s'agissait de décentralisation étalonnée[783].

Le décret du 4 décembre 1920 avait créé des « communes indigènes » gérées par un maire et un conseil de notables également nommés. Selon GAUTRON et ROUGEVIN-BAVILLE, l'institution qui avait un caractère coutumier ne réussit pas[784]. Le décret du 3 janvier 1946 étendit aux communes de plein exercice l'essentiel des dispositions de la

---

775 ROSANVALLON, Pierre, in: « Le Débat, le Processus de décentralisation », *op. cit*., p. 6.
776 GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit Public du Sénégal*, Ed. Pedone, 1977, p. 170.
777 GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit Public du Sénégal*, op. cit., p. 192.
778 GUEYE, Babacar, « Les transformations de l'État en Afrique: l'exemple du Sénégal », in: *Droit Ecrit- Droit sénégalais*, n° 2, juin 2003.
779 GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit Public du Sénégal, op. cit*. p. 192.
780 Cf. Fatou SOW, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op. cit*., p. 42.
781 Ces communes mixtes étaient: Thiès, Tivaouane, Louga, Ziguinchor, Méké, Kaolack, Fatick, Foundiougne, Diourbel, Bambey, Gossas, Kébémer, Khombole, Mbour. Cf. Jean COSTE, *op. cit*., p. 58.
782 COSTE, Jean, *op. cit*. p. 58. Selon GAUTRON et ROUGEVIN-BAVILLE, dans ces communes mixtes, le maire était nommé mais la commission municipale était tantôt nommée, tantôt élue, *op. cit*., p. 192.
783 GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit Public du Sénégal*, *op. cit*., p. 192.
784 Cet échec peut être certainement dû à l'inadaptation du fonctionnement de ce conseil par rapport aux règles et à l'esprit de l'organisation et du fonctionnement des conseils municipaux de la colonie (C'est nous qui soulignons).

loi française de 1884[785]. Sous le régime de la loi-cadre, en 1957, la plupart des communes mixtes furent érigées en communes de moyen exercice[786]. Lorsque le Sénégal accéda à l'indépendance en 1960, les pouvoirs publics ont entamé une série de réformes de l'administration territoriale d'État en s'efforçant de transférer quelques parcelles de pouvoirs aux collectivités décentralisées (§1). L'une des premières mesures concernant ces collectivités locales, est l'uniformisation des statuts des communes et la mise en place d'organes délibératifs dans les Régions. Ces réformes sont les signes précurseurs pour engager les « chantiers » de la décentralisation. En effet, l'année 1972 constitue un tournant dans l'organisation administrative du Sénégal avec l'institution des communautés rurale dotées de la personnalité juridique. À partir de 1984, fort d'une expérience sur la décentralisation qui est l'aboutissement logique des réformes de 1972 (§2). L'État du Sénégal s'est engagé à consolider les pouvoirs locaux avec l'organisation pour la première fois sur l'ensemble du territoire, des élections municipales et rurales, et la mise en place, 12 ans plus tard, de la Régionalisation. L'émergence de nouveaux acteurs locaux, montre que la décentralisation ne peut plus se limiter à de simples institutions administratives mais se fonde sur d'autres logiques politiques qui traduisent les rapports de pouvoirs dans la société locale : nous assistons, ainsi, aux nouvelles figures de la décentralisation au Sénégal.

§1 : Le transfert progressif du pouvoir décisionnel de l'administration centrale vers de Structures décentralisées de 1960 à 1972

Bien avant les recommandations de la Banque mondiale dans les années 1990 concernant les politiques de gestion participative, l'État du Sénégal avait ébauché une organisation administrative axée sur la déconcentration et sur la décentralisation à travers la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal. À partir de cette loi, les pouvoirs publics sénégalais ont tenté d'imprimer une nouvelle marque à l'administration décentralisée par des réformes touchant directement aux collectivités locales notamment,

785 GAUTRON, Jean-Claude et ROUGEVIN-BAVILLE Michel, *Droit Public du Sénégal*, *op. cit*., p. 192.
786 *Idem*.

l'uniformisation des statuts des communes et la création des communautés rurales. Les réformes ont également portées sur les organes délibératifs de participation c'est-à-dire des assemblées régionales qui viennent se substituer aux anciennes assemblées de notables.

L'accession de l'État du Sénégal à l'indépendance a permis aux nouveaux gouvernants d'exercer le pouvoir et d'avoir les prérogatives de mener des réformes selon leur propre vision sur l'administration décentralisée. Dans la série de réformes, l'année 1972 constitue un repère important, par l'importance des réformes, non seulement dans l'évolution des structures de l'administration sénégalaise, mais aussi dans l'évolution de l'administration territoriale avec la création des communautés rurales de seconde génération. Avant cette date, souligne J.-M. NZOUANKEU, « *le Gouvernement du Sénégal ne semblait pas avoir une politique cohérente dans le domaine de la réforme administrative, et les solutions retenues traduisaient ses hésitations ; depuis cette date, l'impression prévaut que ces réformes successives constituent l'approfondissement de celles instituées en 1972* »[787].

Dans l'étude du transfert progressif du pouvoir décisionnel de l'Administration centrale vers les structures décentralisées, il est utile d'analyser les collectivités décentralisées (A) et les organes délibératifs de participation (B).

A/Les collectivités décentralisées

L'étude des collectivités décentralisées montre, d'une part, le processus d'uniformisation des statuts des communes (1) ; et d'autre part, le processus d'institutionnalisation des communautés rurales (2).

1°/ L'uniformisation des statuts des communes

En 1960, les gouvernants du Sénégal indépendant ont voulu procédé à l'unification des statuts des communes héritées de la colonisation. La première tâche consistait à transformer les dernières communes mixtes de la période coloniale, en communes de plein exercice. Ces communes mixtes étaient des communes dans

787 Cf. Jacques Mariel NZOUANKEU, *Droit administratif, Revue des Institutions Politiques et administratives du Sénégal* (RIPAS), *op. cit.* p. 66.

lesquelles, il y avait un administrateur-maire c'est-à-dire que les administrateurs comme le commandant de cercle (futur Préfet), étaient nommés maires de communes. Ensuite, il a fallu transformer les communes de moyen exercice en communes de plein exercice. Dans ces communes de moyen exercice, les fonctions de maire étaient assurées par un administrateur municipal nommé par l'administration[788]. Enfin, l'État du Sénégal a créé de nouvelles communes dans les contrées qui n'en disposaient pas. Une année plus tard, l'organisation de la région du Cap-Vert fut modifiée par le biais de la loi n° 61-01 du 14 janvier 1961 portant organisation des communes de Dakar et de Gorée. Cette loi supprime la commune de Gorée et la rattache à celle de Dakar qui comprend de ce fait six (6) arrondissements (Dakar-Ville, Dakar- Plateau, Grand-Dakar, Dagoudane-Pikine, Yoff et Gorée). Cette réforme territoriale semble témoigner d'une volonté du Gouvernement à harmoniser les objectifs de développement en fonction des besoins des populations.

En 1964, la commune à statut spécial fait son apparition avec la loi 64-03 du 19 janvier 1964[789]. L'objectif de cette loi était d'une part, la suppression des communes de Rufisque et de Gorée devenues des arrondissements de la commune de Dakar et d'autre part la réforme du régime municipal de Dakar. On assiste à la superposition de la commune de Dakar avec la région du Cap-Vert. De par cette réforme, la commune de Dakar était divisée en 9 arrondissements[790]: Dakar-Plateau ; Médina ; Grand- Dakar ; Yoff ; Dagoudane-Pikine ; Gorée ; Rufisque ; Bargny et Sébikotane.

La loi 64-03 ayant supprimé l'assemblée régionale dans la région du Cap-Vert[791] donne ainsi un rôle prépondérant à son Gouverneur qui administrait la commune de Dakar et exerçait les pouvoirs normalement dévolus au Maire du fait que le président du conseil municipal ne jouait qu'un rôle protocolaire et ne portait pas le titre de Maire. Le droit commun des communes s'applique à la commune de Dakar sauf sur les matières formant la spécialité. D'après Jacques Mariel NZOUANKEU, les pouvoirs publics avaient rétrogradé la commune de Dakar en commune mixte sans le souligner expressément [792].

---

788 BOCKEL, Alain, *Droit administratif*, NEA, 1978, p. 293.
789 Voir JO n° 3656 du 19 janvier 1964, p. 101.
790 Il faut bien noter que ces arrondissements étaient administrés par des délégués du gouvernement.
791 Cette suppression s'expliquait par le fait qu'on venait de faire coïncider la circonscription de la Région du Cap-Vert avec celle de la nouvelle commune de Dakar à laquelle les pouvoirs publics décidaient de conférer un statut spécial.
792 J.M. NZOUANKEU, cours de Droit administratif de la deuxième année de droit à l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar en 1996.

Ce statut spécial sera fixé à la commune de Saint-Louis par la loi 65-46 du 25 juin 1965. Il sera étendu à Thiès en 1966, à Kaolack en 1969, à Diourbel, Tamba et Ziguinchor en 1970. Le contenu de la spécialité est le même que pour la commune de Dakar.

Il manquait dans le dispositif de l'institution communale, un corpus de règles unifiées pour déterminer l'organisation et le fonctionnement des communes. En 1966, l'État du Sénégal adopte la loi 66-64 du 30 juin portant code de l'administration communale (CAC*)* qui dispose dans son article 3 : « *qu'une commune constitue toute localité dont la population est au moins égale à 1 000 habitants et ayant atteint un niveau de développement lui permettant d'avoir des ressources propres à l'équilibre de son budget* ». En ce moment, le Sénégal comptait 33 communes[793].

Les grands traits de cette loi peuvent se résumer autour de ces principes :

- la dualité de la composition des conseils municipaux : des conseillers élus et des conseillers cooptés ;
- la réglementation du statut des maires, des adjoints-conseillers ;
- la fixation des attributions des autorités administratives qui sont limitativement délimitées et dont l'exercice est soumis au contrôle de l'État ;
- les rapports de tutelle entre l'État et la commune[794];
- les ententes intercommunales ;
- la responsabilité des communes[795].

À partir de 1972, le statut[796] de la commune de Dakar évolue avec la suppression de ses 9 arrondissements remplacés par 3 circonscriptions urbaines (Dakar-plateau, Dagoudane-Pikine et Rufisque)[797] dirigés par un Préfet. Il n'exerçait aucune compétence

---

793 Il s'agit de la commune de Bakel, Bambey, Bignona, Dagana, Dakar, Diourbel, Fatick, Foundiougne, Gossas, Guinguinéo, Joal-Fadiouth, Kaolack, Kaffrine, Kébémer, Kédougou, Khombole, Kolda, Linguère, Louga, Matam, Mbacké, Mbour, Meckhé, Nioro du Rip, Oussouye, Podor, Saint-Louis, Sédhiou, Tambacounda, Thies, Tivaouane, Vélingara et Ziguinchor. Elles sont considérées comme des personnes morales de droit public

794 Ces rapports ont évolué tels quels jusqu'en 1964, période durant laquelle, le Ministre de l'Intérieur exerçait la tutelle; depuis 1964 la délégation de tutelle a été dévolue aux chefs des unités administratives (Gouverneurs ou Préfets).

795 C'est la reprise du système français: « les communes sont responsables des dommages causées aux tiers durant les attroupements ».

796 Cf. Loi n° 72-26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar, JO n° 4224 du 13 mai 1972; loi n° 72-895 du 21 juillet 1972 portant organisation administrative de la région du Cap-Vert, JO n° 4246 du 2 septembre 1972.

797 Les trois circonscriptions étaient ainsi composées: Dakar-plateau (chef-lieu) comprenant les arrondissements du Plateau, de Médina, de Grand-Dakar, de Yoff et de Gorée; Dagoudane-Pikine (chef-lieu) comprenant les arrondissements de Dagoudane et Pikine; Rufisque (chef-lieu) comprenant les arrondissements de Rufisque, Bargny et Sébikotane.

locale. C'est le Gouverneur qui cumulait ses attributions d'agent du pouvoir centrale avec celle d'administrateur de la commune. La commune de Dakar bénéficiera jusqu'en 1983 de privilèges qu'on pourrait qualifier de privilèges exorbitants de droit commun[798]. À côté de la commune de Dakar, l'État du Sénégal fixe progressivement le ressort d'autres communes chefs-lieux de région à travers la loi 72-63 du 26 juillet 1972 fixant le régime municipal des communes chefs-lieux de régions autre que Dakar. Cette loi, sur de nombreux points reprenait les principes énoncés dans les textes antérieurs relatifs à la réforme administrative au Sénégal. Elle prévoyait que la commune de Dakar est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière et que son territoire est celui de la région du Cap-Vert. Elle rapproche la commune de Dakar des autres communes chefs-lieux de région notamment en ce qui concerne la composition du conseil municipal, l'institution du président du conseil municipal.

L'année 1979 constitue le repère où la commune de Dakar est alignée sur les autres communes chefs-lieux de région par la loi n° 79-58 du 25 juin 1979 modifiant la loi 72-26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar[799]. Cette loi supprimera ce système, en instituant un administrateur municipal dans la commune de Dakar, au même titre que les autres communes chefs-lieux de région.

Il est nécessaire de souligner que, jusqu'en 1983 le nombre des communes (33 communes), est resté inchangé. Le mouvement de réforme des communes a suivi son cours en 1983 avec la création d'une commune de droit commun dans chaque département de la région du Cap-Vert par décret n° 83-1128 du 29 octobre 1983[800]: il s'agit des communes de Dakar, Pikine et Rufisque-Bargny et d'une communauté urbaine de Dakar regroupant les trois (3) communes de la région du Cap-Vert[801]. Cette réforme s'explique par le fait que la région du Cap-Vert connaissait une explosion démographique et que Dakar ne pouvait plus continuer à demeurer le centre névralgique des autres localités de la région. L'éloignement de Rufisque et de Pikine faisait que le maire de Dakar était confronté à des problèmes de gestion communale notamment la gestion des ordures ménagères, l'électrification des localités et la prise en charge d'un

798 Cf. Jacques Mariel NZOUENKEU, *RIPAS* n° 12-13, janvier-juin 1985.
799 Cf. JO n° 4712 du 7 juillet 1979, pp. 715-716.
800 Cf. Décret 83- 1129 du 29 octobre 1983 portant création des communes de la région du Cap-Vert, JO n° 4975 du 12 novembre 1983, pp. 950-951). Ces départements sont: Dakar, Pikine et Rufisque.
801 Cf. Décret n° 83-1131 du 29 octobre 1983 portant création de la communauté urbaine de Dakar, JO n° 4975 du 12 novembre 1983, pp. 952-953.

plan de développement urbain viable. C'est la raison pour laquelle la communauté urbaine de Dakar a été créée pour que les maires concernés se concertent et adoptent ensemble un plan d'action dans une synergie commune pour le développement de Dakar et ses banlieues.

2°/ Les communautés rurales

L'expression « communauté rurale » est apparue avec la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 portant organisation administrative de la République du Sénégal, notamment en ses articles 12 et 13. Elle figurait aussi dans la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national[802] dont l'article 8 disposait : « *les terres de la zone des terroirs sont affectées aux membres des communautés rurales, qui assurent leur mise en valeur et les exploitent sous le contrôle de l'État et conformément aux lois et règlements. Ces communautés sont créées par décret pris sur proposition du gouverneur après avis du comité régional de développement* »[803].

Jean Claude GAUTRON précise que la première tentative en ce sens remonte à la fin de la période coloniale, puisque la loi du 23 juin 1956 avait déjà envisagé la création de « collectivités rurales » dont le champ d'application devait recouvrir tout ou partie d'un village ou d'une circonscription plus large regroupant des cantons et des subdivisions, susceptibles de s'administrer elles-mêmes[804]. La loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 décida que ces organismes qui n'étaient encore fonctionnels porteraient le nom de « communautés rurales ». Mais c'est la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 sur le domaine national qui avait permis au gouvernement du Sénégal de créer des communautés rurales dans chacune des régions existantes, exception faite à la région du Cap-Vert[805].

---

802 Voir JO n° 3692 du 11 juillet 1964, pp. 905-906.
803 Voir Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.
804 GAUTRON, Jean-Claude, *l'administration sénégalaise*, *op. cit.*, p. 54.
805 La loi sur le domaine national a permis la création des communautés rurales en faisant la distinction entre terres immatriculées qui sont détenues en pleine propriété et terres non immatriculées qui, jusqu'en 1964, faisait l'objet de droits fonciers coutumiers. Ces terres non immatriculées qui forment le domaine national, sont réparties en quatre catégories: les terres des « zones urbaines »; les terres des « zones classées » soumises à une réglementation particulière (code forestier, chasse etc.) ; les terres des « zones du terroir » qui sont normalement exploitées par les résidents ruraux et les terres des « zones pionnières » qui devraient être mises en valeur par des organismes comme la SAED pour les terres situées sur le delta du Fleuve Sénégal et la SODAICA pour les terres situées en Casamance. La plupart de ces terres étaient situées en « zone de terroir » et, de ce fait susceptibles d'être gérées par des communautés rurales. Cf. J. C.GAUTRON, *op. cit*.

C'étaient les communautés rurales de Thiénéba et Méouane dans la région de Thiès, Lagbar et Mbadiane dans la région de Diourbel, Kouthiaba et Syll Sérigne Malick dans la région du Sénégal-Oriental, Boki- Diawé et Orkadiéré dans la région du Fleuve, Ngayokheme et Patar dans la région du Sine-Saloum et Médina El Hadji et Tankanto-Escale dans la région de Casamance[806].

Selon Alain BOCKEL, cette loi a constitué une véritable révolution juridique parce qu'elle venait de supprimer tous les droits traditionnels sur la terre en les conférant à l'État[807]. Elle a décidé que cette richesse nationale que représentaient ces terres, sera mise en valeur rationnellement pour le bienfait de tous, en confiant la gestion à des organismes démocratiques (communautés rurales)[808]. Il était prévu en particulier que les zones dites de « terroir » correspondant aux terres cultivées par les paysans, seraient gérées par des communautés rurales. A part quelques expériences tests, cet aspect de la réforme ne s'est jamais traduit dans la réalité[809].

Les communautés rurales constituent une forme originale de l'administration du monde rural au Sénégal[810]. Cette originalité n'empêche pas, selon Dominique DARBON, que les méthodes d'organisation et les principes de son fonctionnement et de ses relations avec l'administration centrale et la population sont directement influencés, sinon copiés sur les concepts français de contrôle hiérarchique, de tutelle sur les actes et sur les personnes et aussi de tutelle financière et technique[811]. Les premières communautés rurales correspondaient, d'après Jacques M. NZOUANKEU, à la doctrine du Socialisme démocratique et avaient pour principaux objectifs la fixation des

---

806 Cf. Décret n° 69-1350 du 3 décembre 1969 portant respectivement création de communauté rurale de Thiénéba; décret n° 69-1351 du 3 décembre 1969 portant création de la communauté rurale de Boki-Diawé; décret n° 69-1352 du 3 décembre 1969 portant création de la communauté rurale de Méouane; décret n° 70-1418 du 24 décembre 1970 portant création de la communauté rurale Ngayokheme,; décret n° 70-1419 du 24 décembre 1970 portant création de la communauté rurale de Kouthiaba; décret n° 70-1420 du 24 décembre 1970 portant création de la communauté rurale de Médina El Hadji; décret n° 71-357 du 26 mars 1971 portant création de la communauté rurale de Lagbar; décret n° 72-260 portant création de la communauté rurale de Mbadiane; décret n° 72-261 du 9 mars 1972 portant création de la communauté rurale de Syll Sérigne Malick; décret n° 72-262 du 9 mars 1972 portant création de la communauté rurale d'Orkadiéré; décret n° 72-263 du 9 mars 1972 portant création de la communauté rurale de Patar; décret n° 72-264 du 9 mars portant création de la communauté rurale de Tankanto-Escale.

807 BOCKEL, Alain, *Droit administratif*, Nouvelles éditions africaines (NEA), 1978, p. 319.
808 BOCKEL, Alain, *Droit administratif*, *op.cit.*, p. 319.
809 *Idem.*, p. 319.
810 GAUTRON, Jean-Claude, *l'administration sénégalaise*, *op. cit.*, p. 54.
811 DARBON, Dominique, « Déconcentration et Décentralisation administratives au Sénégal », in: J. du de GAUDUSSON; D. DARBON; A. MOYRAND, in: *Déconcentration et Décentralisation administratives en Afrique francophone*, Informations et Documents n° 4, Université de Bordeaux I-CEAN, Institut International d'Administration Publique, mai 1989, p. 22.

populations au sol et leur initiation à la gestion des affaires locales par la gestion des terres du domaine national[812]. Ces communautés rurales, dans leur forme originelle, n'avaient pas de personnalité juridique et d'autonomie financière. Elles avaient pris plutôt le relais des anciennes cellules rurales de base naguère chargées de la gestion et de la mise en valeur de la majeure partie des terres de statut coutumier[813]. Le régime juridique des communautés rurales n'était pas suffisamment défini par la loi sur le domaine national et par son décret d'application. Toutefois, il est important de souligner que ces communautés de la première génération constituaient la première tentative sérieuse de la décentralisation territoriale.

La réforme administrative de 1972 avait déterminé le régime juridique des communautés rurales. En effet, l'article 11 de la loi n° 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale disposait que : « la communauté rurale est une collectivité locale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière ».

La loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales[814] a apporté des précisions quant à leur régime juridique en soulignant qu'elles sont constituées par un certain nombre de villages, appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant du voisinage, possédant des intérêts communs et capables de trouver des ressources nécessaires à leur développement.

La grande innovation de la réforme de 1972 fut la création des communautés rurales de la seconde génération. Ces collectivités décentralisées ont entraîné et justifié en partie la réforme de l'institution communale. Elle a permis de remodeler les territoires communaux. La création de ces communautés rurales dites de la seconde génération représentait pour l'État du Sénégal, un enjeu important dans la mesure où elle constituait la pièce maitresse de l'ensemble de la réforme administrative de 1972[815]. D'un point de vue strictement juridique, la loi 72-02 du 1er février 1972 pose la problématique de son

812 Voir son cours de Droit administratif de la deuxième année de droit à l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar en 1996. Fatou SOW, à la suite de SENGHOR qui a théorisé le « socialisme africain » souligne que les réalités négro-africaines se prêtent au socialisme. En effet, « la prospérité des produits agricoles et artisanaux est collective dans la mesure où le travail lui-même est collectif ». A titre illustratif, voir Fatou Sow, *op.cit*., p. 141; Voir également Léopold Sédar SENHGOR, *Nation et voie africaine*, Paris, Présence africaine, , 1961, p. 103 ; Liberté 1: Négritude et Humanisme, Paris, Ed. Seuil, 1964, p. 30.

813 Propos recueillis, juin 2009, auprès d'Abdoul Aziz DIAGNE, ancien Préfet de Linguère, de Mbacké et Matam,

814 Voir JO n° 4224 du 13 mai 1972, pp. 755-763.

815BOCKEL, Alain, *Droit administratif*, *op.cit*., p. 320.

opportunité dans la mesure où, depuis l'arrêt de la Cour suprême du 13 juillet de 1963 qui avait décidé que l'organisation administrative relève, selon la constitution, du règlement, il n'était plus nécessaire de prendre une loi dans ce domaine. La lecture de cette loi, donne à voir qu'elle porte à la fois sur des structures de l'administration d'État (Régions, Départements etc.) et sur une structure décentralisée, la communauté rurale. Or, la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 porte exclusivement sur les communautés rurales. Jacques. M. NZOUANKEU pense que « *le Gouvernement voulait donner une certaine solennité à la réforme de 1972 et marquer son importance dans le mouvement des réformes administratives ; c'est sans doute ce qui explique le recours à la loi parlementaire dans une matière qui relève juridiquement du domaine réglementaire* »[816].

Dans le souci d'observer une ligne de prudence pour la mise en place de la nouvelle communauté rurale, à travers la réforme de 1972, le gouvernement du Sénégal a procédé avec pragmatisme en mettant à profit les leçons des réformes antérieures. L'exécutif posait des actes administratifs par étape. Il introduit d'abord par décret la nouvelle réforme administrative dans une région déterminée puis un autre décret intervient en portant création des communautés rurales dans ladite région. Au fur et à mesure que l'État créait de nouvelles communautés rurales dans le cadre de la loi n° 72-02 du 2 février 1972, il supprimait celles qui avaient été créées par la loi 64-46 sur le domaine national. La réforme a été introduite d'abord dans la région de Thiès en 1972, ensuite c'était au tour des régions de Sine-Saloum en 1974, Diourbel et Louga en 1976, Casamance en 1978 et le Fleuve en 1980[817]. Cette réforme de 1972 concernant les communautés rurales, pouvait être considérée comme une amorce progressive de la décentralisation qu'il faut comprendre, selon A. BOCKEL, comme un apprentissage[818].
Jusqu'en 1980, la réforme n'avait été introduite que dans six régions. Pour la parachever, le gouvernement devait l'introduire dans les régions du Sénégal-Oriental et du Cap-Vert. C'est le décret n° 82-081 du 22 février 1982 qui a fixé la date d'entrée en vigueur de la réforme de 1972 dans la région du Sénégal-Oriental et le décret n° 82-281 du 3 mai 1982 crée des communautés rurales dans la même région. La région du Cap-Vert[819] étant soumise à un régime particulier et bénéficiant de privilèges exorbitant de

816 J. M. NZOUANKEU, Droit administratif, *op. cit*., s.d., p. 84.
817 Cf. J. M. NZOUANKEU, *RIPAS* n° 12-13, janvier-juin 1985, p.14.
818 BOCKEL, Alain, *op. cit*., p. 294.
819 Cf. Marc DEBENE, « La réorganisation de Dakar et sa région », *RIPAS*, n° 11, octobre-décembre 1984, pp. 985-1013.

droit commun jusqu'en 1983, comme nous l'avons souligné plus haut, n'avait pas de communauté rurale. C'est le décret n° 83-1130 du 29 octobre 1983 portant création des communautés rurales dans la région du Cap-Vert qui crée exceptionnellement dans le Département de Rufisque deux communautés rurales : celle de Sangalkam et Sébikotane. Il peut arriver toutefois, que l'État modifie les limites de certaines communautés rurales en rattachant un village à une communauté rurale ou en rattachant une communauté rurale à une autre, du fait des mouvements de population, de la croissance démographique, de la proximité géographique ou de la pertinence des liens historiques, culturels et économiques. C'était le cas du rattachement de la communauté rurale de Kéré Mbaye à celle de Touba en 1984[820].

Compte tenu de l'augmentation du nombre des régions et des communes, le nombre de communautés rurales au Sénégal a connu une forte croissance. En 1996, le nombre des communautés rurales, s'élevait à 320, en 2008, il passe à 324, en 2009, le Sénégal compte 340 communautés rurales. Les communautés rurales au Sénégal, donnent l'image de localités pauvres et peu développées. Elles n'ont pas répondu à leur vocation première qui était de mettre en valeur les terres et développer l'agriculture. Ce qui favorise de plus en plus, l'implantation de groupes occidentaux qui interviennent dans l'agro-business avec une promesse de recruter des habitants du terroir. Cette occupation des terres génère souvent des conflits entre populations locales et conseil rural à cause du mode d'attribution des terres établi par le conseil rural ou à cause du refus de recrutement des ouvriers qui habitent dans la localité.

La décentralisation territoriale qui a pour vocation, entre autres, de permettre aux collectivités locales de gérer elles même ses propres affaires, requiert la mise en place des organes fonctionnels à travers lesquels les populations administrent les affaires de la communauté. Parallèlement au mouvement de l'uniformisation des communes et de

820 Cf. Décret n° 84-1045 du 18 septembre 1984, portant rattachement de la communauté rurale de Kéré Mbaye à celle de Touba, JO n° 5030 du 20 octobre 1984, p. 681. Le même cas de rattachement, est intervenu beaucoup plus tard, par décret n° 2002-170 du 21 février 2002 portant rattachement de Lompoul sur Mer dans le Département de Kébémer. Alors que le village de Lompoul sur Mer était situé dans la communauté rurale de Mboro, Département de Tivaouane, Région de Thiès. Ainsi qu'il a été souligné dans le rapport de présentation du décret, les populations de la localité de Lompoul sur Mer, du fait de la distance qui les sépare des lieux où existent les offres de service public (130 Km), adressent généralement leurs demandes aux services administratifs du Département de Kébémer qui n'est distant que de trente kilomètres. De même, pour se rendre à Lompoul en provenance de Tivaouane, le passage dans le Département de Kébémer sur une distance de soixante quatre kilomètres est obligatoire. Il a fallu corriger ces dysfonctionnements en intégrant le village de Lompoul sur Mer dans la Communauté rurale de Kab Gaye, Arrondissement de Ndande, Département de Kébémer, Région de Louga.

l'organisation des communautés rurales, l'Etat avait amorcé un mouvement de décentralisation régionale avec la création des Assemblées régionales[821].

B/Les organes délibératifs de participation

Les organes délibératifs étaient constitués par les assemblées régionales créées par la loi n° 60-028 du 1er février 1960. Elles avaient remplacé les anciennes assemblées des notables fondées en 1919 et dont les membres étaient nommés par les autorités coloniales[822]. Les conseillers régionaux qui composaient ces assemblées régionales étaient élus pour 5 ans, au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à un tour, sans vote préférentiel, sans liste incomplète ni panachage. Ils étaient élus et rééligibles par le collège des électeurs de la région à l'exception des électeurs des communes qui ne votaient qu'à l'occasion des élections municipales. Ils étaient surtout élus par les masses rurales pour qui, elles devaient permettre de participer à leur niveau, aux affaires de l'État[823]. Les chefs des unités administratives, les magistrats, le personnel des forces de sécurité, les comptables publics et les fonctionnaires fiscaux étaient inéligibles. Ces assemblées comptaient au moins 20 membres et au plus 60 membres calculés sur la base moyenne d'un conseiller pour 7 000 habitants[824].

Les assemblées régionales tenaient chaque année une session ordinaire budgétaire et une ou plusieurs sessions extraordinaires dont la durée ne pouvait excéder 15 jours. L'assemblée régionale était convoquée par son président, le Gouverneur de région dont le rôle était seulement de diriger les débats. Elle pouvait également être convoquée à la demande des 2/3 au moins de ses membres. Sa capacité de délibération était liée à la constitution d'un quorum de la majorité des membres. Le bureau de l'assemblée comprenait un président, deux vices présidents, deux secrétaires et un questeur. Il était possible de créer des commissions au sein de ces organes délibératifs de participation. Le Gouverneur de région, en même temps qu'il était président, assurait le rôle de commissaire du Gouvernement auprès de l'assemblée et assistait à ses délibérations. Les délibérations de l'assemblée régionale concernaient les matières financières et fiscales fixées par la loi. À ce titre, elle fixait chaque année le taux de la taxe régionale dans les

821 BOCKEL, Alain, *op. cit.*, p. 294.
822 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op.cit.*, p. 56.
823 SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, *op.cit.*, p. 56.
824 Cf. Loi n° 60-028 du 1er février 1960.

limites très strictes fixées par loi. Cette taxe était estimée, environ, à 500 ou 750 francs CFA. Le produit de la taxe régionale figurait en recette du budget général de l'État et les trois quarts de ce produit fiscal sont ristournés aux régions afin de leur permettre de financer une partie de leurs dépenses d'équipement ou de leurs dépenses de fonctionnement[825]. En dehors des avis qu'elle donnait dans les cas prévus par la loi, notamment en matière de plans régionaux de développement, l'assemblée régionale pouvait émettre des vœux à la demande du Gouvernement ou du Gouverneur de région. Elle pouvait aussi le faire de sa propre initiative lorsqu'elle le jugeait nécessaire et utile dans l'intérêt de la région. Cependant, le Ministre de l'Intérieur exerçait une tutelle étroite sur les délibérations de l'assemblée régionale. Certaines mesures prises et relatives au programme d'emploi de la taxe régionale, n'était exécutoire qu'après approbation du Ministre de l'Intérieur qui pouvait les modifier sans autre forme de procès, pour reprendre les mots de Jean COSTE[826]. En outre, le Ministre de l'Intérieur pouvait constater de plein droit la nullité des délibérations qui interviendraient en violation de la loi où dans un domaine où l'Assemblée n'était pas compétente. Dans la pratique, le rôle de ces assemblées restait très limité puisqu'elles n'avaient pas une compétence exclusive ni en matière d'administration ni par rapport à l'action économique[827]. Le personnel était le plus souvent incompétent et ne prenait pas la peine d'examiner les plans de développement que lui soumettait le Gouverneur de région[828].

Théoriquement, l'assemblée régionale était le symbole de l'autonomie régionale[829]. Elles avaient pour objectif de « favoriser l'apprentissage des institutions démocratiques par les citoyens des territoires non communalisés »[830]. Toutefois, comme le soulignait J-C. GAUTRON, les conseillers régionaux n'appartenaient pas au milieu rural et que la plupart d'eux habitaient et travaillaient dans les territoires communalisés[831].

825 J-C. GAUTRON, p. 43.
826COSTE, Jean, *Problèmes et perspectives de l'Administration du Sénégal*, *op.cit*., p. 292.
827 Cf. Fatou SOW, *op. cit*., p. 56.
828 COSTE, Jean, *Problèmes et perspectives de l'Administration du Sénégal*, p. 292.
829 GAUTRON, J-C., *op. cit*., p. 43.
830 Cf. SOW, Fatou *op. cit*., p. 56.
831 GAUTRON, J-C., *op. cit*. P. 44.

Ces assemblées régionales étaient monolithiques[832]. Cette couleur politique unique s'expliquait par la configuration politique ; c'était à l'époque du parti unique au Sénégal durant laquelle, tous les partis d'opposition étaient phagocytés par le parti au pouvoir.
Jean COSTE souligne que ce monolithisme n'était précisément pas l'école de la démocratie[833]. Nous pensons qu'à cette période où le Sénégal venait d'accéder à l'indépendance, la diversité politique n'était pas une fin en soi. Certes, il aurait mieux valu avoir des conseillers régionaux d'obédience politique différente mais ce qui était plutôt important dans la création de ces assemblées régionales, c'était le fait d'associer les paysans à la gestion des affaires locales. L'assemblée régionale amorçait dans une certaine mesure l'autonomisation des Régions considérées comme des zones homogènes de développement. Comme on pourra d'ailleurs le constater dans la réforme administrative de 1996, la région devient à la fois circonscription administrative et collectivité locale.

§2 : L'aboutissement logique des réformes entreprises par la loi 1972

L'ébauche des réformes entreprises par la Loi de 1972 a abouti à la dynamisation des pouvoirs locaux (A) et à la Régionalisation qui a connu beaucoup de contraintes à construire sa propre identité dans un État unitaire et fortement centralisé à la pratique de la gestion des affaires publiques (B).

832 Cf. Jean COSTE, *op.cit.*, p. 291. Après la victoire du BDS (Bloc démocratique sénégalais) de L.S. SENGHOR et Mamadou DIA face à la SFIO (Section française de l'internationale libérale) en 1951, SENGHOR impulse une dynamique unitaire pour regrouper le maximum de partis et associations à caractère politique (l'Union Générale des Originaires de la vallée du Fleuve, l'Union des Toucouleurs et le Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance) phagocytés par le BDS. Le BDS deviendra le BPS (Bloc Populaire Sénégalais) en 1957. Ce parti regroupait alors le BDS ; l'UDS/R ; la section dissidente du RDA (Rassemblement Démocratique Africain) ; le Mouvement Populaire Sénégalais (MPS) ; la section légale du RDA ; le Mouvement Autonomiste de Casamance (MAC) de Assane SECK, le Parti Saloum-Saloum, le Front Démocratique Thiéssois. Le BDS va également intégrer des jeunes intellectuels jusqu'alors apolitiques. Il deviendra l'UPS; ce parti sera seul aux commandes après l'indépendance pour diriger le Sénégal. Il donnera naissance au Parti Socialiste (PS) en 1976. Voir à titre illustratif l'ouvrage d'Abdoulaye LY, *Les regroupements politiques au Sénégal, 1956-1970,* CODESRIA, 1992; voir également F. ZUCCARELLI, *Un Parti politique africain: L'Union Progressiste Sénégalaise*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, , 1970; voir aussi du même auteur, *La vie Politique Sénégalaise (1940-1988)*, Paris, Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique, 1988.
833 Jean COSTE, *op. cit.*, p. 291.

A/ L'évolution du processus de décentralisation à partir de la modification opérée par la loi de 1984 : La dynamisation des pouvoirs locaux

La loi n° 84-22 du 24 mars 1984 modifiant les articles 1 et 2 de la loi n° 72-02 du 1er février 1972 portant organisation administrative et territoriale, est intervenue au moment où la réforme de 1972 allait être appliquée à toutes les régions du Sénégal. Elle fait suite à la loi numéro 83-48 du 18 février portant réorganisation administrative de la région du Cap-Vert et son décret d'application n° 83-1128 du 29 octobre 1983 portant création des départements dans ladite région. Avec la loi n° 84-22, le nombre des départements est passé à 3 par région, en raison de 10 régions sur l'ensemble du territoire. Cela emporte des conséquences sur le nombre des communes et la nécessité de la consolidation des pouvoirs locaux. À la suite de J. Mariel de NZOUANKEU, nous pouvons remarquer que deux séries d'évènements majeurs ont marqué l'évolution des structures et du fonctionnement des administrations territoriales locales au Sénégal : « l'achèvement, entre 1982 et 1985, de l'organisation administrative dont les principes de base avaient posés en 1972 et par ailleurs les élections municipales et rurales du 25 novembre 1984 »[834]. Ces deux événements, souligne J. Mariel de NZOUANKEU, paraissaient liés dans la mesure où les élections municipales et rurales se présentaient comme l'aboutissement logique des réformes entreprises en 1972[835]. En effet, c'était la première fois dans l'histoire du Sénégal indépendant que des élections se déroulaient simultanément dans toutes les communes et communautés rurales du Sénégal[836].

Ces élections permettaient non seulement d'évaluer le fonctionnement et la solidité des nouvelles structures territoriales locales mais constituaient un test pour la vitalité et l'effectivité du processus de démocratisation, compte tenu de la participation du parti au pouvoir et de trois partis d'opposition à ces élections municipales et rurales : Parti Socialiste, le parti au pouvoir (PS) ; la Ligue Démocratique, Mouvement pour le Parti du Travail (LD/MPT) ; le Parti de l'Indépendance et du Travail (PIT) et le Parti Démocratique du Sénégal (PDS). À partir de ces joutes électorales, les partis politiques notamment ceux de l'opposition, ont montré un grand intérêt pour les élections locales

834 J. M. NZOUANKEU, *RIPA*S, n° 12-13, *op. cit.*, p. 9.
835 J. M. NZOUANKEU, *RIPA*S, n° 12-13, *op. cit.*, p. 9.
836 *Idem*.

du fait qu'ils ont désormais la possibilité de diriger des collectivités locales et de faire participer les populations à la gestion des affaires locales.

Selon J. M. NZOUANKEU, les modifications apportées par la réforme administrative et territoriale, posent trois mesures importantes concernant les communes[837] :

- la première mesure tendait à harmoniser la mise en place des nouvelles structures locales ; d'où le sens de la loi 84-13 du 4 janvier 1984, fixant la date de renouvellement général des conseillers municipaux et ruraux, prorogeant le mandat des conseils municipaux et ruraux et reportant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 83-48 du 18 février 1983, portant réorganisation de la région du Cap-Vert ;
- la deuxième mesure concerne la loi 84-18 du 2 février 1984 abrogeant et remplaçant l'article 17 du Code de l'Administration Communale (CAC) concernant la composition des conseils municipaux élus par la population au suffrage universel et les conseillers représentant les groupements à caractère économique ou social. On assiste désormais à l'uniformisation de la composition des conseils municipaux et à l'harmonisation du régime municipal ;
- la troisième mesure relative à l'édiction de la loi n° 84-23 du 24 mars 1984 qui concerne le régime municipal des communes chefs-lieux de région autre que la commune de Dakar.

En 1990, l'État du Sénégal procède à la suppression du statut particulier des communes chefs de région par la loi n° 90-35 du 8 octobre 1990 et à l'extension du mouvement communal par la création de neuf (9) nouvelles communes[838] et à la modification de la communauté urbaine de Dakar en raison de l'extension de la capitale.

La loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales au Sénégal, marque un tournant dans la réforme de l'administration territoriale locale. L'article 77 de la loi précitée dispose : « *La commune est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur*

837 J. M. NZOUANKEU, *RIPA*S, n° 12-13, *op. cit*
838 Il s'agit des communes de koungheul, Darha, Marsassoum, Goudomp, Pout, Thionck-Essyl, Ndioum, Ourossogui et Dioffior.

soit nécessaire au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la nation ». Par cette disposition, la loi pose un principe d'autonomie qui permettra aux communes de se prendre en charge, de mobiliser toutes les forces vives de la commune et toutes les potentialités pour répondre aux demandes de la population sans remettre en cause les principes de l'État unitaire. La grande innovation de la loi 96-06 est la création d'arrondissement en milieu urbain. L'article 77 précise que les grandes communes peuvent être divisées par décret en commune d'arrondissement. Elles prennent alors la dénomination de « ville ». La commune d'arrondissement est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les ressources financières des communes d'arrondissement et ses rapports avec la ville, sont déterminés par la loi. À la suite de cette loi, le décret n° 96-745 du 30 août 1996 a donné naissance aux communes d'arrondissement dans les villes de Dakar (19 communes d'arrondissements), Pikine (16 communes d'arrondissement), Guédiawaye (5 communes d'arrondissement) et Rufisque (3 communes d'arrondissement). Le décret n° 2008-1344 du 20 novembre 2008 crée trois communes d'arrondissement dans la ville de Thiès : Thiès-Nord ; Thiès-Est et Thiès-Ouest[839].

Les principales justifications qui ont été avancées pour la création de ces communes d'arrondissement, ne tiennent au fait que les territoires dans lesquelles sont érigées les communes d'arrondissement, étaient vastes et connaissaient une forte concentration démographique. Il est apparu que les citoyens étaient éloignés des centres de décision et que les autorités n'étaient plus en mesure d'apprécier à leur juste valeur les préoccupations quotidiennes des populations. Ainsi, pour éviter la sous administration de certaines communes, il s'est avéré indispensable de remodeler le territoire de quelques communes conformément aux dispositions de l'article 77 de la loi n° 96-02 du 22 mars 1996[840]. La création de ces communes d'arrondissement permet en conséquence, aux maires d'avoir une meilleure visibilité de l'espace communale et une meilleure maîtrise des demandes sociales (santé, éducation, environnement) afin de pouvoir tenter y apporter des réponses concrètes.

Si les justifications techniques qui ont été avancées pour la création des communes d'arrondissement paraissent pertinentes, il n'en demeure pas moins que des

839 http// :www.sendeveloppementlocal.com/DECOUPAGE-ADMINISTRATIF-de-Thiès

840 Cf. *Rapport de présentation du décret n° 2008-1344 du 20 novembre 2008 portant création des communes d'arrondissement de la ville de Thiès*, JO n° 6446 du 31 décembre 2008.

préoccupations politiques pouvaient entrer dans la logique d'érection des communes d'arrondissement. Compte tenu du mode de scrutin des élections municipales à liste nationale majoritaire, il peut paraître risqué pour un pouvoir impopulaire de faire coïncider une circonscription administrative à une circonscription électorale. Le risque pour le pouvoir en place est de voir des circonscriptions entières tomber dans l'escarcelle politique du principal parti d'opposition. C'est ce qui pourrait justifier d'un point de vue purement politique, le découpage administratif de la région de Dakar en plusieurs communes d'arrondissement au moment où le Parti démocratique sénégalais (PDS) était dans l'opposition et remportait largement les élections dans quelques banlieues de Dakar face au Parti socialiste, jadis au pouvoir. Les mêmes considérations pourraient également être avancées en ce qui concerne les communes d'arrondissement de la Ville de Thiès. En effet, le Parti *REWMI* dont la majeure partie des militants venait du PDS et dirigé par l'ancien Premier ministre Idrissa SECK et maire de la ville de Thiès, arrivé en deuxième position lors des élections présidentielles de 2007, pouvait aussi constituer une menace électorale pour le PDS (Parti au pouvoir) dans la ville de Thiès. D'un point de vue purement organisationnel, il est difficile de ne pas accepter que la création des communes d'arrondissement à Thiès répond aux exigences techniques pour corriger les disparités spatiales, économiques, sociales et démographiques. Cependant, il ne faut pas occulter la dimension politique dans la création de ces mairies d'arrondissement comme une volonté du pouvoir politique central de parcelliser un espace politique qui échappe à son contrôle. Il peut également arriver que l'autorité administrative fasse des découpages sans associer les populations concernées. Il s'ensuit d'énormes problèmes qui génèrent des conséquences dans les domaines politiques et administratifs et sociaux. C'est par exemple le cas dans la Région de Kédougou, lors du découpage administratif de 2008 consacré par le décret 2008- 747 du 10 juillet 2008 qui a érigé les localités de Saraya en Commune chef-lieu de département, de Bembou en chef-lieu d'arrondissement[841] et de Sabodala en chef-lieu d'arrondissement[842]. Ce découpage a créé des blocages administratifs du fait que les populations de Khossanto ont fortement manifesté leur refus de dépendre de Sabodala qui, jadis, était sous la tutelle de leur localité. Pendant la révision des listes électorales de 2011, les populations

841 L'Arrondissement de Bembou est constitué des communautés rurales de Bembou et Madina Baffé.
842 L'Arrondissement de Sabodala est constitué des communautés rurales de Sabodala, Khossanto et Missirah Sirimanah.

des communautés rurales de Khossanto et de Missirah Sirimana avaient systématiquement refusé de s'inscrire sur les listes électorales[843].

Une analyse sociologique permet de comprendre la réticence des populations de Khossanto, qui, à tort ou à raison, refusent de dépendre de Sabodala. Dans la zone de Saraya, il existe trois aires géographiques qui se fondent sur des réalités socio-historiques. Il s'agit de Bélédougou, de Missirah Sirimana et de Missirah Dantila. La localité de Khossanto était la capitale du Bélédougou, siège de la noblesse et lieu de résidence de la Chefferie. Le découpage administratif de 2008, fait de Sabodala, un ancien village vassal de Khossanto, un chef-lieu d'arrondissement[844]. Or l'approfondissement de la décentralisation au Sénégal a ouvert la voie à certaines notabilités traditionnelles à vouloir s'emparer du pouvoir politique local ou de tenter de recréer le rayonnement des anciennes localités princières.
La localité de Sabodala doit sa nouvelle position administrative à l'exploitation des richesses aurifères dans la zone. Cet état de fait crée une concurrence entre les populations. Le malaise est si profond qu'il y a souvent une défiance de la population face à l'autorité administrative. Ainsi, le sous-préfet de Sabodala a été menacé de mort et obligé de quitter son poste pour ne pas subir l'ire des populations. Le même sous-préfet a fait l'objet de kidnapping en 2008 dans la localité de Daloto située dans le Missirah Sirimanah[845].

La préfecture de Saraya, consciente de ces difficultés, avait proposé concrètement au Ministère chargé des collectivités locales, de :

- Eriger Sabodala en commune rurale ;
- Ramener le Chef-lieu d'arrondissement à Khossanto ; enfin,
- Créer les arrondissements de Missirah Sirimana et de Nafadji.

Deux années après cette proposition, aucun décret n'avait été pris dans ce sens. Le département de Saraya, à l'instar des autres nouvelles créations, n'avait pas hérité de services départementaux. L'installation de services départementaux a été très difficile du fait d'un d'infrastructures, de moyens logistiques, de moyens matériels, de ressources

843 Entretien avec Youssou FAYE, Préfet de Saraya, Saraya, Région de Kédougou 30 avril 2011.
844 Entretien avec Youssou FAYE, Préfet de Saraya, 30 avril 2011.
845 Propos recueillis auprès du Préfet Youssou FAYE à Saraya à la suite d'une seconde visite de terrain le 06 avril 2012 dans la région de Kédougou.

humaines et autres difficultés majeures liées à l'enclavement, les délestages électriques et l'absence de crédits[846]. Néanmoins, les découpages territoriaux trouvent toujours leur justification dans l'approfondissement de la décentralisation. Au gré de multiples réformes administratives, celles menées par l'État du Sénégal dans le cadre de la décentralisation ont atteint, en théorie, un niveau satisfaisant avec l'institutionnalisation de la régionalisation. La Régionalisation n'est pas le parachèvement de la décentralisation au Sénégal ; celle-ci a été, souvent, revisitée pour l'adoption de nouvelles formes d'organisation administrative. Certaines réformes sont restées à l'état de la conceptualisation telles que la provincialisation, d'autres, comme la communalisation intégrale ont reçu, plus ou moins, l'adhésion des populations.

B/ De la régionalisation à la recherche d'un système de décentralisation fiable

Les pouvoirs publics sénégalais, après avoir élargi le statut de la commune de plein exercice à toutes les communes mixtes en 1960 et, adopté la loi n° 66-64 du 30 juin portant Code de l'Administration communale (CAC), réunissant en un texte de référence unique, les différentes lois qui régissent l'institution communale, ont profondément changé la structure de l'administration territoriale avec la loi n° 72-25 du 25 avril 1972. Cette loi qui a permis la création des communautés rurales, a apporté un véritable changement dans le milieu local par l'apprentissage pour les populations rurales de gérer leurs propres affaires. Pour parachever le processus de décentralisation, les pouvoirs publics, à travers la loi n° 90-37 du 8 octobre 1990, versent les communes à statut spécial dans le droit commun et ; par les pouvoirs qui leur sont conférés par la loi n° 90-37 du 8 octobre 1990, retirent la gestion des communautés rurales aux sous-préfets et la remettent à qui de droit, c'est-à-dire les présidents des conseils ruraux. Ce changement profond du système administratif décentralisé consistait non seulement à transférer aux collectivités locales certaines compétences jusque-là détenues par l'État, mais d'émanciper plus tard la circonscription régionale destinées « à servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel, où puisse s'établir la coordination des actions de l'État et celle des collectivités locales »[847].

846 Voir Rapports spéciaux annuels de la circulaire n° 043/GR.KDG du 13 janvier 2011.
847 Voir l'Exposé des motifs de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.

Cette phase dans l'approfondissement de la politique de décentralisation au Sénégal, est appelée la Régionalisation[848]. Certains auteurs ont pensé que cette Régionalisation constituait le stade ultime de la décentralisation au Sénégal du fait de larges pouvoirs consentis à la Région[849].

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, en son titre II, article 18, définit la Région comme « *une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle est administrée par un conseil régional élu au suffrage universel direct* ».

L'article 20 du code précité, précise que la dénomination d'une région est fixée par la loi, après avis du conseil régional concerné […] Les Régions ont les mêmes limites que les circonscriptions administratives régionales créées par la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960, maintenues par la loi n° 72-02 du 1er février 1972, plusieurs fois modifiée et relative à l'organisation de l'administration territoriale. En 2008, le Sénégal compte 14 Régions : Dakar, Diourbel, Fatick, Kaffrine, Kaolack, Kédougou, Kolda, Louga, Matam, Saint-Louis, Sédhiou, Tambacounda, Thiès et Ziguinchor.

Le Président Abdou DIOUF, dans son discours adressé à la nation le 3 avril 1992, avait déjà manifesté sa volonté de « faire à la décentralisation un saut qualitatif par la Régionalisation »[850]. Le 5 février 1996, le législateur sénégalais a concrétisé cette réforme de l'organisation administrative territoriale en érigeant la Région en collectivité locale, de manière à lui imprimer irréversiblement un caractère nettement décentralisé.

La réforme administrative territoriale appelée « régionalisation » repose sur six principes : créer un statut unique pour toutes les Régions ; établir un équilibre entre décentralisation et déconcentration ; encourager une meilleure répartition des décisions afin de les rapprocher d'avantage des citoyens ; aménager un contrôle *a posteriori* de l'administration ; sauvegarder l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Sénégal ; enfin, veiller à l'égalité de toutes les collectivités locales[851]. Elle poursuit trois objectifs : assurer le développement économique, social et culturel de chaque Région ;

---

848 Voir Document de la Direction d'Appui au Développement Local, *Aperçu sur la politique de la Décentralisation,* Communication de la Vè rencontre sur la Décentralisation, 13 novembre 2007.

849 Cf. Hassane DRAME, « Décentralisation et Enjeux Politiques. L'Exemple du Conflit Casamançais (Sénégal) », in: *Décentralisation, Pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, in : *Le bulletin de l'APAD (Association Euro-Africaine pour l'Anthropologie du Changement Social et Développement*), n° 16, mis en ligne le 27 octobre 2006, http://apad.revues.org/document538.html. L'acte III de la décentralisation consacré par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales vient démontrer que la Régionalisation n'était pas la phase ultime ou le parachèvement de la décentralisation au Sénégal : c'est nous qui soulignons.

850 Cf. *Revue du Conseil Economique et Social*, n° 2, février-avril 1997, pp. 28-32.

851 GUEYE, Babacar, « Les transformations de l'État en Afrique: l'exemple du Sénégal », in: *Droit Ecrit- Droit sénégalais*, n° 2, juin 2003, p. 45; Cf. *Aperçu sur la politique de la Décentralisation, op. cit.*

instaurer une administration proche des usagers dans la gestion des affaires locales et créer des Régions dynamiques dans un État unitaire[852].

La réforme de la loi 96-06 apporte sur le plan administratif une grande innovation en faisant de la Région une entité à double nature : d'une part, elle est une circonscription administrative à la tête de laquelle se trouve un Gouverneur nommé par le pouvoir central et sur qui pèse le pouvoir hiérarchique ; d'autre part, elle est une collectivité locale dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière avec un conseil régional, à la tête duquel se trouve un président de conseil régional.

Au plan politique, la Régionalisation permet de promouvoir une élite politique locale capable de prendre en charge les problèmes et de définir des stratégies pour répondre aux préoccupations des populations. Elle permet également, en théorie, de faire participer les populations à la gestion des affaires locales. Le défi de la Régionalisation dans le domaine économique se trouve dans la capacité pour les pouvoirs locaux de pouvoir concevoir et de définir des plans de développement régionaux qui doivent traduire la vision des élus locaux en matière de politique publique locale. Les spécificités régionales sur les plans social et culturel donnent l'opportunité aux populations de prendre en charge des problèmes tels que la santé, l'éducation et l'environnement. La Régionalisation pourra stimuler le pluralisme culturel et atténuer les frustrations qui menacent la cohésion du tissu social comme c'est le cas avec l'irrédentisme casamançais**.**

La Région a une haute mission de développement puisqu'elle sera chargée de promouvoir le développement éducatif, scientifique et sanitaire. Il lui incombe désormais de réaliser le plan régional de développement et organiser l'aménagement de son territoire. En cela, l'article 31 de la loi 96-06, dispose que le conseil régional peut recueillir l'avis d'un Conseil Consultatif crée par décret appelé Comité Économique et Social. Ce comité est composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifique de la Région. Les Régions constituent en commun, avec les communes et les communautés rurales, une agence régionale de développement (ARD) qui a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans les domaines d'activités liés au développement.

852 GUEYE, Babacar, « Les transformations de l'État en Afrique: l'exemple du Sénégal », *op.cit*., p. 45; Voir également, *Aperçu sur la politique de la Décentralisation,* Communication de la V^{ème} Rencontre sur la Décentralisation, Direction d'Appui au Développement Local, 2007, *op. cit*.

La collectivité régionale peut engager des actions complémentaires de celles de l'État et des autres collectivités situées sur le territoire régional. Dans le respect des dispositions constitutionnelles, elle peut passer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales, des organismes publics ou privés étrangers ou internationaux.

L'État du Sénégal a voulu que la Régionalisation soit opérationnelle en procédant effectivement à un transfert de compétences de l'État aux Régions. La première étape de transfert de compétences, est consacrée par la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales modifiée par les lois numéro 2002 du 15 avril 2002 et n° 2004-21 du 25 août 2004. La première génération de transfert porte sur 9 domaines de compétence :

1. Le Domaine. Selon l'article 17 de la loi 96-07, dans le respect des principes et dispositions de la loi sur le Domaine national et du Code du Domaine de l'État, en tout ce qui n'est pas contraire à la présente loi, les compétences transférées aux régions […] concernent la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national.

2. L'Environnement et la gestion des Ressources naturelles. La Région reçoit entre autres, d'après l'article 28 :

- la gestion, la protection et l'entretien des forêts, des zones protégées et des sites Naturels d'intérêt général ;
- la mise en défens et autres mesures locales de protection de la nature ;
- la création de bois, de forêts et zones protégées ;
- la protection de la faune ;
- la délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du conseil rural. La décision y afférente est soumise à l'approbation du représentant de l'État.
- l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement.
-la création de brigades de volontaires pour interventions en cas d'atteinte à l'environnement, notamment pour la lutte contre le braconnage ;

3. La Santé, Population et Action sociale. L'article 31 de la loi 96-07 dispose que la Région reçoit les compétences suivantes :

- la gestion et l'entretien des hôpitaux régionaux et départementaux ;
- la gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé situés au niveau des communautés rurales ;

- la mise en œuvre des mesures de prévention et d'hygiène ;
- la participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion et de Réinsertion sociale ;
- l'organisation et la gestion de secours au profit des nécessiteux ;

4. La jeunesse, le Sport et les Loisirs. L'article 34 de la loi précitée définit les Compétences de la Région en la matière. Elles se résument à :
- la réalisation d'infrastructures de proximité ;
- l'assistance aux associations culturelles et sportives ;
- la réalisation, l'administration et la gestion des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut régional ;
- l'organisation, l'animation et le développement des activités socio-éducatives ;
- la gestion du personnel mis à sa disposition.

5. La Culture. La Région, conformément à l'article 37 de la loi 96-07, reçoit les Compétences en matière de culture sur tout ce qui concerne :
- la promotion, l'épanouissement et le développement des activités culturelles ;
- la surveillance et le suivi de l'État de conservation des sites et des monuments historiques, ainsi que la participation à la découverte de vestiges préhistoriques ou historiques ;
- l'organisation des journées culturelles traditionnelles et concours littéraires et artistiques ;
- la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles lyriques traditionnels, de corps de ballets et de troupes de théâtre ;
- la création et la gestion de centres socioculturels et de bibliothèques de lecture publique.

6. L'Education, Alphabétisation, Promotion des Langues Nationales et de Formation Professionnelle. C'est l'article 40 qui précise les compétences de la Région dans le secteur de l'éducation et des domaines connexes. Les interventions de la Région sont nombreuses :
- l'équipement, l'entretien, la maintenance des lycées et collèges ;
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des lycées et collèges ;
- la répartition, l'allocation de bourses et d'aides scolaires ;
- la participation à l'acquisition des manuels et aux fournitures scolaires ;
- la participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des Structures de dialogue et de concertation ;

- l'élaboration des plans régionaux d'élimination de l'analphabétisme ;
- la synthèse annuelle de l'exécution des plans de campagne d'alphabétisation ;
- le recrutement d'alphabétiseurs ;
- la formation des formateurs et alphabétiseurs ;
- la conception et la production de matériels didactiques ;
- la mobilisation des ressources en matière d'alphabétisation ;
- la collecte et la traduction des éléments de la tradition orale (contes, mythes, légendes…) en vue d'en faciliter la publication ;
- la participation à la promotion d'un environnement lettré par le développement de l'édition en langue nationale ;
- la promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales ;
- l'organisation de concours en langues nationales ;
- l'élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque région ;
- l'appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers itinérants en mécanique
(auto- soudure- électricité) ;
- l'élaboration d'un plan régional d'insertion professionnelle des jeunes ;
- l'aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école/entreprise pour une réelle formation en alternance.

7. La Planification. La Région élabore, d'après l'article 43, son plan de développement avec le concours de l'État.

8. l'Aménagement du territoire. L'article 47 est laconique sur l'aménagement du territoire.
Il donne à la région, la latitude d'élaborer son schéma régional d'aménagement du territoire
(SRAT) en veillant à sa cohérence avec le plan national d'aménagement du territoire.

9. L'Urbanisme et l'Habitat. L'article 50 de la loi 96-07 donne compétence à la Région sur tout ce qui touche à l'approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et son soutien à l'action des communes et communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat.

La création juridique des Régions au Sénégal a suscité beaucoup d'enthousiasme au niveau des classes politiques locales. Mais en dehors de cet acte de légalisation légitimant l'action d'une personnalité morale de droit public, disposant de ressources humaines et financières, la construction de la Région est beaucoup plus complexe puisqu'elle doit révéler une entité à part entière, indépendante et distincte des autres collectivités locales[853]. Or le découpage du territoire Sénégalais en 7 régions, le redécoupage en 8 régions, puis en 10 régions, ensuite en 11 régions, enfin en 2008, en 14 régions semblent fondés sur une organisation spatiale géométrique reposant sur des unités territoriales non significatives c'est-à-dire artificielles[854].

Les entités régionales au Sénégal, se contentent plus de gérer des structures administratives qui étaient en place au moment des transferts de compétences alors qu'elles doivent mettre à profit les potentialités économiques existantes dans une optique de construction qui devrait les amener à se présenter comme des collectivités différentes ayant une vision de développement pour l'avenir. Elles sont confrontées à d'énormes problèmes relatifs aux ressources mises à leur disposition par L'État. Le financement des compétences transférées à la Région est sans nul doute l'un des problèmes les plus controversés de la Régionalisation parce qu'il pose la question de l'autonomie financière des collectivités locales. Il s'agit pour la Région de mobiliser ses propres ressources financières pour assumer avec responsabilité les compétences qui lui sont dévolues par l'État. Malgré l'évolution de la fiscalité locale, elles n'ont pas d'emprise sur l'assiette et le recouvrement qui sont assurés par les services fiscaux de l'État[855]. L'article 54 de la loi n° 96-07, portant transfert de compétences des Régions des Communes et Communautés rurales dispose que « *les charges financières résultant pour chaque Région […] font l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant au moins équivalentes aux dites charges. Les ressources attribuées sont au moins équivalentes aux dépenses effectuées par l'État, pendant l'année précédant la date du transfert des compétences* ». Les ressources financières visées concernent les fonds de dotation créés par la loi des finances et dont le montant ne peut être inférieur à un certain pourcentage des recettes totales de l'État, hors emprunts et aides extérieurs. Pour cela, le Conseil national de Développement des Collectivités locales est consulté

853 CARDY, Hélène, *Construire l'identité régionale*, l'Harmattan, 1997, p. 53.
854 DIOP, Momar-C. et DIOUF, Mamadou, *Le Sénégal sous Abdou DIOUF*, Ed. Karthala, 1990, p. 46.
855 Cf. *Aperçu sur la politique de la Décentralisation au Sénégal, op. cit.*

chaque année pour avis dans des conditions fixées par décret (Article 58). Il y a également les ressources additionnelles comme les dons, les legs, les fonds publics ou privés de la coopération internationale, les fonds émanant des organisations non gouvernementales. Ces fonds additionnels sont aléatoires parce qu'ils ne sont pas des ressources permanents fonds sur une création de la richesse par la Région. Les autres ressources sont matérielles ou humaines. Les moyens matériels dont dispose la Région, proviennent de son patrimoine immobilier qu'elle a acquis ou ceux mis à sa disposition par l'État du Sénégal (mobiliers ou moyens logistiques). Les moyens humains sont le personnel de détachement ou le personnel contractuel que l'État a mis à la disposition de la Région. Il n'existe pas réellement une fonction publique territoriale au Sénégal[856]. Pourtant, l'administration régionale peut être un facteur essentiel d'une identité propre au niveau régional dans le système politico-administratif[857].

La Régionalisation au Sénégal s'inscrit dans la programmation du 9e plan d'orientation pour le développement économique et social (1996-2001) qui a ciblé la décentralisation comme élément essentiel pour asseoir la compétitivité de l'économie nationale dans la perspective d'un développement durable[858]. La question qui se pose réellement pour la Régionalisation au Sénégal est de voir si la Région constitue un lieu de pouvoir où les élus locaux pourront définir des projets économiques viables en se dégageant de la tutelle financière de l'État. L'autonomie des pouvoirs locaux par rapport au pouvoir central sera difficile compte tenu de la situation économique désastreuse dans laquelle se trouvent certaines entités régionales. Les disparités économiques entre, par exemple, la Région de Dakar et les autres Régions du Sénégal, sont considérables. La Région de Dakaroise, à elle seule, concentre l'essentiel de l'activité industrielle du pays, soit 80 % des industries implantées sur un territoire qui représente 0,28 % du territoire national[859]. Cette situation économique de la Région de Dakar a non seulement, entraîné l'exode d'une grande partie de la population active des autres Régions mais, a même fini par créer des disparités dans l'occupation du territoire. Cette disparité montre

856 SENEGAL, *Aperçu sur la politique de la décentralisation au Sénégal*, Communication de la Vème Rencontre sur la Décentralisation, Direction d'Appui au Développement Local, 2007.
857 Jacques PALARD cité par Hélène CARDY, *op. cit.*
858 GUEYE, Babacar, *Les transformations de l'État en Afrique: l'exemple du Sénégal*, *op. cit.*, p. 45.
859 Cf. Rapport final, *Situation économique et sociale de la Région de Dakar de l'année 2007*, Service régional de la Statistique et de la Démographie de Dakar, ANSD, Ministère de l'Economie et des Finances, 2008, p. 147.

une hypertrophie de l'occupation spatiale du tiers ouest du pays c'est-à-dire l'axe Dakar-Thiès (70 km de distance). La conséquence qui s'en est suivie est l'orientation des investissements dans cette zone. En 1997, l'axe Dakar-Thiès avait accueilli 89 % du volume des investissements et 81,4 % des emplois privés[860]. La diversité des activités économiques dans la Région de Dakar, permet à son conseil régional de créer ou de parrainer de multiples projets régionaux au moment où d'autres régions se focalisent sur les fonds de dotations alloués par l'État et qui servent généralement à leur fonctionnement. Jacques CHEVALLIER souligne fort bien ce fait lorsqu'il affirme que « la décentralisation a renforcé à cet égard les inégalités entre collectivités locales, en accentuant le contraste entre celles (Régions, département, villes) qui, dotés des ressources nécessaires, se sont attachées à construire d'authentiques politiques et celles (petites villes et communes) qui sont incapables de le faire compte tenu de la faiblesse de leur moyens »[861]. Depuis 1960, les pouvoirs publics sénégalais avaient manifesté leur volonté de faire de la Région un pôle de développement ; le paradoxe c'est qu'il n y a pas eu parallèlement à ce projet, une véritable politique de délocalisation de certaines activités économiques de la capitale vers les autres Régions.

L'autonomie financière donne à la Région, une capacité de pouvoir réaliser des projets de développement régionaux. A l'exemple des Régions en Europe, les Régions sénégalaises, devraient pouvoir recourir à l'emprunt comme mode de financement qui paraît la plus pratique et la plus efficace. Avec la création de la BRVM (Bourse Régionale des Valeurs mobilières), les collectivités locales à l'instar des entreprises pouvaient avoir la prétention de contracter des emprunts. Malheureusement, les Régions sénégalaises n'ont pas encore la culture de lancer des titres obligataires au niveau de la BRVM afin de financer de grands investissements. Cette nouvelle vision pour les Régions sénégalaises, ne peut être prise en charge que par un personnel compétent et qualifié, capable de définir de grands projets locaux. A défaut de ressources financières suffisantes, les conseils régionaux vont uniquement orienter leurs dépenses en fonction

860 Cf. Mamadou Lamine Kane, Directeur de l'Aménagement du territoire, « Le développement de villes secondaires par la promotion de villes-marchés au Sénégal », www.amenagement-afrique.com/IMG/doc/ presentation_villes_marches_sen.doc.

861CHEVALLIER, Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », in: *Décentralisation, Bilan et perspectives. Des structures de gestion aux politiques locales: les enjeux de l'administration territoriale*, in AJDA, numéro spécial, 20 avril 1992, p. 123.

des fonds de dotations qui leur sont alloués. Par conséquent, il leur sera difficile de procéder à la création de moyens administratifs supplémentaires[862].

Par ailleurs la régionalisation au Sénégal peut être aussi perçue comme une manière de réguler le système politique, déstabilisé par l'irrédentisme casamançais. En effet depuis 1982, un conflit armé oppose l'État du Sénégal à un mouvement séparatiste, le MFDC (Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance) qui revendique l'indépendance de la partie sud du pays, la Casamance[863]. Malgré les tentatives de solutions diplomatiques et de nombreuses médiations sous l'égide des pays limitrophes, tels que la Guinée Bissau et la Gambie, la crise casamançaise n'a pas trouvé de solutions politiques[864]. La Casamance, comme le souligne Momar-Coumba DIOP, est une « zone située en dehors du périmètre d'épanouissement du modèle islamo-wolof des pays du *ndigël* (la prescription maraboutique)[865]. Le modèle islamo-wolof est conçu par Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF comme : « *une modalité centrale de la construction de l'État sénégalais postcolonial, le produit d'un enchevêtrement complexe de relations politiques, économiques, culturelles et sociales entre l'État et les confréries* »[866]. En Casamance du moins parmi les Joola de la Basse-Casamance, existe une remise en cause de l'État sénégalais et de sa version néo-patrimoniale déclinée par le modèle islamo-wolof[867]. C'est pourquoi, la problématique de l'identité casamançaise débouche globalement sur le régionalisme casamançais[868]. Cette problématique pourrait s'expliquer par la présence sur une partie du territoire sénégalais de populations différentes par leurs origines et leurs cultures[869]. M-C DIOP et Mamadou DIOUF affirment que l'émergence et le développement du régionalisme seraient la conséquence de l'absence d'une dimension spatiale et locale de l'administration publique par rapport au modèle islamo-wolof[870].

---

862 CARDY, Hélène, *op. cit.*, p. 63.
863 Cf. Momar-Coumba DIOP, «Introduction », in: *La Construction de l'État au Sénégal in: Donald Brian O'BRIEN; Momar-Coumba DIOP; Mamadou DIOUF*, 2002, p. 13.
864 Momar-Coumba DIOP, «Introduction », in: *La Construction de l'État au Sénégal,op.cit.*, p. 13.
865 O'BRIEN, Donald Cruise; Mamadou DIOUF, in « La réussite politique du contrat social sénégalais », in: La construction de l'État au Sénégal, in: O'BRIEN, Donald Cruise; Momar-Coumba DIOP; Mamadou DIOUF, Karthala, 2002, p. 14.
866 O'BRIEN, Donald Cruise; Mamadou DIOUF, *idem*, p. 9.
867 *Idem*, 14.
868Cf. Hassane , DRAME, « Décentralisation et Enjeux Politiques. L'Exemple du Conflit Casamançais (Sénégal) », in: *Décentralisation, Pouvoirs sociaux et réseaux sociaux*, *op. cit.*
869 Idem.
870 M-C DIOP et Mamadou DIOUF, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Ed. Karthala, 1990, p. 46.

Dominique DARBON dans son étude sur « la déconcentration et la décentralisation administrative au Sénégal », a souligné que « *l'administration territoriale sénégalaise ne peut se comprendre que dans le cadre des sociétés locales qu'elle est appelée à gérer* […] *que toute tentative de réforme devra à la fois tenir compte des structures administratives locales et des rapports qu'elles entretiennent avec chacune des sociétés locales concernées* »[871]. La Région de Ziguinchor avait été indiquée par D. DARBON comme étant un lieu connaissant des systèmes de relations spécifiques entre l'administration et les populations[872]. Pour cet auteur, l'intervention dans le cadre de structures administratives décentralisées ne peut être efficiente que dans la mesure où : « ces structures disposent d'une autonomie suffisante vis-à-vis de l'administration centrale ; et que ces structures entretiennent avec les sociétés de véritables réseaux de concertation et de relations dans le cadre d'un rapport autonomie locale/contrôle administratif équilibré »[873]. Ces deux conditions ne semblaient pas être réunies alors même qu'il existait des initiatives des populations mais que l'administration centrale a étouffées en privant les autorités locales d'un réel pouvoir d'intervention pour promouvoir des actions de développement local[874]. L'autonomie des Régions sénégalaises pouvait alors atténuer la frustration d'un manque d'intégration au système politique « islam-wolof ». La crise casamançaise révèle une difficulté d'intégration qui fait que la Régionalisation aurait été envisagée en 1996 par les pouvoirs publics sénégalais comme une des diverses solutions de sortie de crise de l'irrédentisme[875]. Après le découpage de la Casamance en deux Régions (Ziguinchor et Kolda en 1984), la Régionalisation est apparue comme la réponse que l'État du Sénégal a souhaitée apporté pour contrecarrer le discours séparatiste du MFDC[876].

A son arrivée au pouvoir en 2000, le Président Abdoulaye WADE avait émis le vœu de présenter un projet de « provincialisation » qui va au-delà de la Régionalisation en « suivant un modèle d'ossature d'État local » qui s'articulera autour du

871 DARBON, Dominique, « Déconcentration et Décentralisation administratives au Sénégal », in: J. du de GAUDUSSON; D. DARBON; A. MOYRAND, in: *Déconcentration et Décentralisation administratives en Afrique francophone*, Informations et Documents n° 4, Université de Bordeaux I-CEAN, Institut International d'Administration Publique, mai 1989, p. 23.
872 *Idem*, p. 23.
873 DARBON, Dominique, « Déconcentration et Décentralisation administratives au Sénégal », *op.cit.*, p. 23.
874 DARBON, Dominique, « Déconcentration et Décentralisation administratives au Sénégal », p. 23.
875 M-C DIOP et Mamadou DIOUF, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Ed. Karthala, 1990, op. cit., p. 46.
876 *Idem*.

département[877]. Le 18 janvier 2010, il réaffirmait son souhait d'engager le Sénégal dans un processus d'une décentralisation efficience orientée vers la « provincialisation »[878]. Cette provincialisation permet « d'interroger l'organisation territoriale traditionnelle afin de rendre à chaque citoyen sénégalais son histoire »[879]. Les justifications théoriques avancées par la Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale du Ministère de l'Intérieur, relatives à la nécessité de créer des provinces, se fondent sur des dénominations originelles[880] supposées être « suffisamment expressives des anciennes solidarités que le concept moderne de département n'a qu'imparfaitement valorisées […] au-delà d'un simple changement sémantique consécutif à un vœu politique, cette invocation de l'histoire administrative dans la structuration territoriale du Sénégal moderne, est naturellement exigée par la nécessité de créer un nouveau civisme local entièrement épanoui dans ses repères historiques et culturels »[881]. Les rédacteurs de la note introductive sur la réforme administrative territoriale et locale au Sénégal, pensent qu'au-delà de la renaissance des territoires traditionnels du Sénégal, la provincialisation sera la preuve d'un renouveau administratif du Sénégal par l'historique et par le culturel[882]. Cette volonté de l'Exécutif sénégalais de provincialisation ou re-provincialisation du territoire, est largement partagée par, Jean Marie François BIAGUI, le Secrétaire général du Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance (MFDC) qui soutient qu'elle pourrait être une alternative à la paix dans la partie sud du pays[883]. Pour J.M.F. BIAGUI, la provincialisation est souhaitable puisqu'il s'agira de « réhabiliter les régions naturelles du Sénégal et de les ériger en provinces autonomes du Sénégal dans le cadre d'une dynamique consensuelle de profonde décentralisation de type fédéral à la sénégalaise »[884]. L'adhésion des dirigeants du MFDC au projet de provincialisation, s'explique par leur volonté d'autonomiser la Casamance à défaut d'obtenir l'indépendance.

---

877 Cf. *Note introductive sur la Réforme administrative territoriale et locale au Sénégal*, Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale, Ministère de l'Intérieur, Dakar le 08 octobre 2008.
878 Voir *Le Soleil* du 19 janvier 2010.
879 Cf. *Note introductive sur la Réforme administrative territoriale et locale au Sénégal*, *op. cit.*
880 Voir annexe 5
881 Voir annexe 5, *op. cit.*
882 Voir annexe 5, *op. cit*.
883 Voir http://rewmi.com/RE-PROVINCIALISATION-DU-SENEGAL; http://www.nettali. net/ Jean-Marie-François-Biagui
884 Cf. www. presafrik.com, voir également l'ouvrage, *Mouvement pour le fédéralisme et la démocratie constitutionnels: un pari politique pour la paix définitive en Casamance, au Sénégal et dans la sous région*, Ed. Clairafrique, Dakar, 2008.

La provincialisation comme nouvelle vision d'un réaménagement territorial, allant au-delà de la Régionalisation, n'était certes pas une hérésie dans le processus de la décentralisation. Elle pouvait, cependant, se révéler dangereuse pour la citoyenneté au Sénégal du fait d'un risque de résurgence de croyances sociales et de pratiques politiques liées à la monarchie de type dynastique. Il peut y avoir dans la provincialisation, une velléité dans les anciennes familles princières d'accaparer le pouvoir local dans un pays où le « griotisme politique » gagne toutes les sphères du pouvoir central et local[885]. Le projet de décentralisation axé sur la provincialisation justifiant une légitime aspiration de refonder l'État à partir de la diversité sociologique du territoire, pourrait être, sans doute, réalisé avec l'approfondissement de la régionalisation ou d'une autre forme de décentralisation progressive et dynamique.

La Régionalisation au Sénégal, quelle que fût son ambition, est restée à un stade beaucoup plus institutionnel et administratif que tournée vers une autonomie des entités régionales. Certains y ont vu une réplication mimétique du système français avec une insuffisance de ressources financières. On a pu relever une absence d'implication et une indifférence des populations à la politique de régionalisation qui constituent à leurs yeux un instrument taillé sur mesure pour la capitale régionale[886]. A ce propos, un administrateur civil a constaté « *qu'il est facile pour le cultivateur de Keur socé de se réclamer Saloum-Saloum que Kaolackois. Il en est de même du pékessois, ou Thilmakhois de se réclamer Cayor-Cayor que thiéssois. A la limite le Pirois pourrait se reconnaitre de Tivaouane, moins qu'il ne l'accepterait de Thiès* »[887]. Ce qui explique

885 Momar Coumba DIOP a relevé ce griotisme sous l'ère d'Abdou DIOUF et Adoulaye WADE. Cf. Momar Coumba DIOP (dir.), « Essai sur un mode de gouvernance des institutions et des politiques publiques », in : *Sénégal (2000-2012) les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance locale*, CRES-Karthala, 2013 p. 42

886 Voir à ce titre l'article de Mamadou Sy MBENGUE, « Acte III de la décentralisation, les gages de succès », in : *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques, in: Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013, p. 10. Ce défaut d'implication des populations est corrigé par les articles 6 et 7 de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013. A ce propos l'article 6 dispose : « *Toute personne physique ou morale peut faire, au président du conseil départemental et au maire, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions…* ». L'article 7 affirme avec force : « *En vue de garantir une bonne participation des populations dans la gestion des affaires publiques, l'organe exécutif local peut instituer, au sein de la collectivité locale, un cadre de concertation consulté sur : les plans et les projets de développement local ; les conventions de coopération et les contrats plans. Le cadre de concertation peut, en outre, être consulté sur toute autre matière d'intérêt local* ».

887 Voir à ce titre l'article de Mamadou Sy MBENGUE, « Acte III de la décentralisation, les gages de succès », in : *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques, in: Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013, *op.cit*., p. 10

que l'échelon départemental semble plus cohérent que l'échelon régional, de par sa proximité, pour l'implication des populations dans la gestion des affaires locales.

La politique de décentralisation a souffert de quelques faiblesses qui l'ont peut-être rendue inopérante[888]. L'incohérence et l'inefficience des mécanismes de financement du développement territorial ont constitué des tares dans le développement des communautés de base. Ce qui fait dire à Mayacine DIAGNE, que « *beaucoup de réformes financières ont été proposées, parfois tentées, tantôt avortées (fiscalité locale), tantôt échouées (réforme fiscale régionale), tantôt elles ont constitué des solutions d'attente à une réforme complète des ressources des collectivités locales qui n'est jamais intervenue (décentralisation partielle du budget consolidé d'investissement, fonds de dotation, fonds d'équipement et de budget local inopérationnels et dérisoires)* »[889].

Ces faiblesses, entre autres ont pesé sur la mise en œuvre d'une véritable politique de décentralisation. Elles sont à l'origine de la réforme initiée par le Président Macky SALL et baptisée « Acte III » de la décentralisation. Il est consacré par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales[890]. Il s'agit d'une

888 A titre de rappel, ces faiblesses concernent notamment l'absence de liens entre les plans des Collectivités locales et la programmation des ministères sectoriels ainsi que l'inexistence d'un plan de déconcentration-décentralisation dans les ministères. Il a été également constaté une insuffisance dans l'articulation entre les investissements de l'État et les plans des collectivités locales mais aussi une absence de planification intersectorielle et l'inadéquation des instruments d'appui, de conseil et de contrôle des Collectivités locales. Les organes de suivi n'ont pas eu d'impact sur les dysfonctionnements du système local décentralisé à cause de l'inexistence d'un cadre logique lisible. Ce qui a conduit inévitablement à l'inefficience des capacités d'intervention pour la fourniture des services de qualité. Les faiblesses sont également inhérentes à l'absence de liens entre le Plan d'orientation de développement économique et social (PODES), les stratégies sectorielles et les capacités d'intervention des collectivités locales à la base. A noter, également, une dispersion, au sein du Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales, des structures d'appui au développement local telles que la Direction d'appui au développement local, l'Agence de développement local (ADL), le Programme national de développement local (PNDL), l'Agence de développement municipal (ADM), le Programme d'appui à la décentrlisation et au développement local (PRODEL). Voir à ce propos la contribution de Pape Mor NDIAYE, « Diagnostic synthéthique de l'existant et essai d'opérationnalisation » in : « Acte III de la décentralisation, les gages de succès », *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques, in: Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013, p. 14.

889DIAGNE, MAYACINE, Université Gaston BERGER de Saint-Louis, « Acte III de la décentralisation et des finances locales : Innovations majeures », in : *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques, in: Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013, p. 12.

890 L' « Acte III » de la décentralisation n'est pas un fait spontanné. Il s'est inspiré de deux grandes réformes administratives et territoriales : celles de 1972 et 1996 d'où son titre d'acte 3. Pour le Président Macky SALL, l' « Acte III » de la décentralisation, au-delà d'incarner une rupture pour une nouvelle gouvernance publique, décline quatre ambitions: (1) simplifier l'architecture territoriale du Sénégal pour le rendre plus efficace et plus lisible; (2) réviser la répartisation des compétences, non seulement entre colectivités locales, mais entre ces dernières et l'État; de telle sorte que les responsabilités soient prises en charge aux niveaux les plus pertinents; (3) consolider et moderniser les relations financières entre l'État et les collectivités locales ; de sorte que la dépense publique soit efficace et efficiente; (4) promouvoir une véritable gouvernance territoriale avec de nouvelles dynamiques de concertation, de coopération et d'harmonisation entre acteurs territoraux. Cf. *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques, in: Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013, p. 8.

réforme qui s'appuie sur une « communalisation » intégrale de toutes les collectivités locales du Sénégal.

Cette réforme, dans son esprit, consacre l'érection de toutes les communautés rurales en communes pour dissiper, selon les mots de Macky SALL « le clivage rural et urbain »[891]. La réforme a pour objectif, entre autres, « de corriger les incohérences territoriales, en vue d'aboutir à des territoires adéquats aptes à porter le développement »[892]. Elle poursuit quatre objectifs fondamentaux[893] :

- un ancrage de la cohérence territoriale pour une architecture administrative rénovée ;
- une clarification des compétences entre l'État et les collectivités locales ;
- un développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels ;
- une modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme des finances locales et une promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.

La réforme qui sous-tend l' « Acte III » de la décentralisation suit un processus de mise en œuvre progressive qui permet de supprimer la région comme collectivité locale[894] ; d'ériger les départements en collectivité locale ; de procéder à la communalisation intégrale par l'érection des communautés rurales et des communes d'arrondissement en communes. Il s'agit, en outre, de créer la ville en vue de mutualiser les compétences des communes la constituant ; et enfin de répartir les neuf domaines de compétences entre le département et la commune. Le département, à travers cette réforme, dispose désormais d'une assemblée élue qui prend l'appellation de Conseil départemental. Cette nouvelle collectivité locale permet de « faire converger liberté locale et identité territoriale, le regroupement volontaire, soit interdépartemental, soit interrégional autour de nouveaux ensembles que les populations jugeront conformes à leurs aspirations socio-économiques »[895]. L' « Acte III » de la décentralisation dévoile les vocations spécifiques

---

891 Cf. Discours du Président Macky SALL, *Afrique démocratie*, n° 22, *op.cit*.
892 Voir Interview de El Hadji Omar YOUM, Ministre de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, in : *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques*, in: *Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013, p. 18.
893 Cf. exposé des motifs de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013.
894 La question de la suppression des régions a soulevé beaucoup de controverses et de résistances parmi les acteurs. Les présidents des conseils régionaux, réunis au sein de l'association des régions du Sénégal (ARS) s'opposent à cette suppression et déplorent « l'absence de concertation préalable » avant l'adoption du Code des collectivités locales. Pourtant le Ministre de l'aménagement du territoire et des collectivités locales affirme que « la tendance sur la suppression des conseils régionaux est irréversible » parce qu'elle n'inhibe pas les opportunités d'emplois dans les futur conseils départementaux (42) et conseils municipaux (385) ; voir *l'Observateur* n° 3115 du 9 février 2014.
895 Voir le discours du Président Macky SALL, in : *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques*, in: *Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013, p. 8.

de chaque échelon territorial. Ainsi, la structure communale apparaît comme un échelon de proximité accessible aux populations alors que le département devient le lieu de gestion des solidarités sociales et du développement territorial. Les grands ensembles ou bassins territoriaux restent les lieux d'impulsion et de programmation économique.

Selon Mayacine DIAGNE, dans le domaine des finances locales, l'Acte III de la décentralisation apporterait des correctifs utiles à la faiblesse des investissements dans les collectivités locales, si les propositions étaient retenues. En effet, l'État du Sénégal consacre 20% du budget national aux collectivités locales alors que le pourcentage était fixé à 1% dans la loi de 1996[896]. La taxe sur la valeur ajoutée consacrée aux collectivités locales connait, avec cette réforme, une hausse substantielle ; de 3,5%, (là où le Maroc consacre 30%), elle croît à 15%[897].

D'après le Président Macky SALL, « *cette réforme majeure devra ainsi porter la marque d'une démocratie locale renouvelée, d'une action étatique recentrée sur ses missions essentielles, mais également restituer aux collectivités locales, toutes leurs capacités opérationnelles* »[898].

Le défi de l'Acte III de la décentralisation est l'appropriation de la réforme par les populations. Il semble, à tort ou à raison, qu'on ait mis la charrue avant les bœufs en présentant une réforme aussi importante aux populations sans que celle-ci ait eu à émettre au préalable ses points de vue, ses souhaits et ses craintes. Pour beaucoup de sénégalais, « il fallait d'abord commencer à créer le débat au niveau des collectivités locales afin de susciter la réflexion et l'adhésion populaire »[899]. A ce titre, le Ministère chargé des collectivités locales a fait beaucoup d'efforts avec l'organisation d'une caravane qui a sillonné l'ensemble des départements du Sénégal pour expliquer les enjeux d'une telle réforme aux acteurs politiques et aux populations. Une réforme administrative élimine, parfois, des intérêts et en crée d'autres. Dans l'Acte III de la décentralisation, les présidents des communautés rurales trouvent qu'ils ne sont plus ravalés au second rang dans les prises de décision. Tandis que les présidents des conseils

---

896 Mayacine DIAGNE souligne, qu'avant cette réforme, le Sénégal était très en retard par rapport à des pays comme le Mali, le Burkina-Faso, le Niger et la France qui consacrait au même moment 20% de leur budget national aux collectivités locales.

897 DIAGNE, MAYACINE, « Acte III de la décentralisation et des finances locales : Innovations majeures », *in: Afrique démocratie*, op.cit.

898 Voir *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques*, in: *Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013, p. 8.

899 Cf. Interview d'Aliou SOW, ancien ministre de la décentralisation et des collectivités locales, in : *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques*, in: *Afrique démocratie*, n° 22, *op.cit.*, p. 22.

régionaux pensent que la suppression de la Région-collectivité locale est une hérésie du fait que « partout dans le monde, le fait régional est devenu une réalité. L'espace le plus pertinent entre le niveau national et le niveau local, étant la Région »[900]. En tout état de cause, l'Acte III de la décentralisation qui affiche une ambition de refonder l'action des collectivités locales, prend l'option « de construire, dans le cadre d'un dialogue consensuel et prospectif, le renouveau de la modernisation de l'État, à travers une décentralisation cohérente dans ses principes, et performante dans sa mise en œuvre »[901]. Compte tenu, des nombreuses demandes différenciées des collectivités locales, la décentralisation au Sénégal appelle de nouvelles formes de rapports entre l'autorité administrative centrale et les pouvoirs locaux.

Chapitre deuxième : Les nouvelles figures de la décentralisation

La décentralisation, comme le décrit François RANGEON, a sans doute accru le pouvoir et le prestige des élus locaux ; de plus, elle a disséminé et fragmenté les lieux de décision, tout en renforçant la dépendance mutuelle des acteurs[902]. Au Sénégal, l'un des vœux les plus constants des élus locaux, est de voir l'État franchir le cap du simple transfert de compétences. Les présidents de conseils régionaux, les présidents de conseils ruraux et plus particulièrement les maires prennent de plus en plus conscience des responsabilités qu'ils doivent assumer sous la pression constante des populations.
La décentralisation est soumise à des enjeux politiques (Section 1) qui font qu'elle évolue inéluctablement vers des formes de gouvernance locale (Section 2) dans laquelle l'action des élus locaux sera nécessairement fondée sur la négociation, le partenariat, le projet ou le compromis[903].

900 Cf. Interview de Babacar GAYE, in: *Acte III de la décentralisation, enjeux de la Réforme,* Magasine TERRITOIRES, n°1, mai 2014.
901 Cf. Exposé des motifs de la loi 2013-10 du 28 décembre 2013.
902 RANGEON, F., « Le Gouvernement local », in: *La Gouvernabilité,* CURRAP, PUF, 1996, p. 170.
903 BORRAZ, O., cité par RANGEON, *op. cit*., p. 167.

Section 1: Les enjeux de la décentralisation

La décentralisation n'est pas fondée sur un ensemble de règles juridiques figées. Elle fait appel à un jeu d'acteurs qui ont tendance à orienter pour chacun, les règles définies en leur faveur. L'étude de la décentralisation a été souvent soustraite à l'analyse politique, amenant, ainsi, des auteurs à y porter qu'un regard descriptif ou interprétatif. La science politique africaniste longtemps engluée dans le juridisme, se remet de cette orientation méthodologique sur la décentralisation pour y voir, enfin, la conquête d'espaces de pouvoirs par les acteurs (§1). Ces enjeux, désormais, bien compris par les élus locaux sénégalais, deviennent pourtant l'objet de revendications permanentes de la part des acteurs qui peinent à faire concéder à l'administration centrale les moyens financiers et les parcelles de pouvoirs nécessaires pour une meilleure gouvernance locale. La décentralisation au Sénégal, jusqu'en 2014, « tangue » difficilement entre transfert de compétences et partage de pouvoir du niveau central à la périphérie (§2).

§1 : Les rapports de pouvoirs des acteurs de la décentralisation

Au-delà d'une étude normative de la décentralisation, l'analyse politique de la décentralisation nous révèle le jeu des acteurs nationaux et locaux. L'analyse politique de la décentralisation est inhérente au concept de pouvoir[904] et des relations de pouvoir. La décentralisation et la centralisation, ont fait l'objet de nombreuses études, mais la plupart d'entre- elles n'ont pas porté sur les rapports de pouvoirs à défaut d'une élaboration de concepts ou de théories devant traiter les phénomènes étudiés[905]. À ce titre, Vincent LEMIEUX souligne qu'il y a eu des tentatives depuis les réflexions de B. C. SMITH[906] qui est resté au stade interprétatif en mettant simplement en exergue « des choix politiques qui président à la décentralisation »[907]. La même tendance d'un défaut de conceptualisation des rapports de pouvoir dans la décentralisation que l'on

904 LEMIEUX, Vincent, « L'analyse politique de la décentralisation », in: *Revue canadienne de science politique*, Déc. 1996, p. 661.
905 LEMIEUX, Vincent, « L'analyse politique de la décentralisation », *op.cit.*, p. 662.
906 A titre illustratif, B.C. SMITH, *Decentralisation: The Territorial Dimension of the state*, London, Allen and Unwin, 1985.
907 LEMIEUX, Vincent, *ibidem*, p. 662.

retrouve chez Harold WOLMAN[908] qui analysait la différence des politiques de décentralisation en Grande Bretagne sous le magistère de Thatcher et aux États-Unis sous la présidence de Reagan, a servi plutôt une analyse interprétative que politique[909]. Toutefois, une étude beaucoup plus conceptuelle qu'interprétative, ont été faite par Manfred KOCHEN et Karl W. DEUTCH[910], qui ont analysé les rapports entre décentralisation et le pouvoir politique[911]. Des analyses beaucoup plus élaborées mais plus limitées dans un effort de conceptualisation se remarquent dans les travaux de R. A. W. RHODES et Ingenar ELANDER[912]. Ces analyses portent essentiellement sur les ressources des instances décentralisées qui importent dans les relations de pouvoir avec le pouvoir central. Ces ressources apparaissent donc, comme des enjeux dans la centralisation et dans la décentralisation.

RHODES distingue cinq catégories de ressources : « Ce sont les ressources constitutionnelles-légales qui réfèrent aux compétences dévolues aux instances locales ; les ressources financières ; les ressources dites politiques, qui réfèrent à la fois aux institutions locales et à la part prise par les leaders locaux dans les structures politiques nationales ; les ressources professionnelles, tenant au caractère professionnel des administrateurs locaux et à leur organisation sur une base locale plutôt que nationale ; et enfin les ressources hiérarchiques, qui réfèrent au degré de supervision exercé par les instances centrales sur les instances locales »[913]. Il peut y avoir également, selon RHODES, un certain nombre de stratégies développées par les acteurs du centre et de la périphérie qui tiennent principalement aux ressources dont ils disposent et qu'ils peuvent mettre en jeu selon leur capacité de mobilisation. Ce sont : la stratégie de la coalition, de la cooptation, de la négociation, de l'interpénétration, celle de la socialisation du conflit et celle du recours à une supra-organisation, qui englobe les organisations en conflit[914].

---

908 A titre illustratif, voir Harold WOLMAN, "Understanding Recent Trends in Central-Local Relations: Centralisation in Great Britain and Decentralisation in United States", in: *European Journal of Political Research* 16, 1988, pp. 425-435.
909 *Idem*.
910 Voir à titre illustratif, Manfred KOCHEN et Karl W. DEUTCH, Decentralisation: Sketches toward a Rational Theory, Cambridge, Mass: Oelgeschlager, Gunn and Hain, 1980.
911 LEMIEUX, VINCENT, *op. cit.*, p. 663.
912 A titre illustratif, voir R. A. W. RHODES, Control and Power in Central-Local Government Relations, Aldershot, Gower, 1981; Ingenar ELANDER, "Analyzing Central-Local Government Relations in Different Systems: A Conceptual Framework and Some Empirical Illustrations", in: *Scandinavian political Studies* 14, 1991, pp. 31-58.
913 R.W. RHODES, cité par LEMIEUX, « L'analyse politique de la décentralisation », *op. cit.*, p. 664.
914 *Idem*, R.W. RHODES, cité par LEMIEUX, *op. cit.*, p. 664.

R. CAMERON, quant à lui, suggère d'autres indices qui ne sont nécessairement pas exprimés, en termes de ressources mais, sont relatifs à la sélection du personnel, aux contacts entre les acteurs centraux et les acteurs locaux, aux compétences des gouvernements locaux, à la politique partisane, au financement, aux relations hiérarchiques et à la taille des localités[915]. Dans l'Hexagone, des auteurs comme Pierre GREMION ou François DUPUY[916], à la suite de Michel CROZIER, ont analysé les relations entre le pouvoir central et le pouvoir périphérique, axées sur l'idée de la « régulation croisée » qui, selon CROZIER « établit une connivence efficace entre fonctionnaires et élus »[917] où les relations horizontales et parfois transversales, s'établissent entre les différents « paliers de la filière élective et de la filière bureaucratique. ». Chaque filière régule l'autre filière et s'autorégule ; le cumul des mandats électifs (par exemple : être député et maire ou ministre et maire) contribuant à réguler l'ensemble du système[918].

En Afrique, ce défaut d'analyse politique résulte en grande partie, selon Vincent FOUCHER et Tarik DAHOU, du fait que la science politique africaniste ne s'est forgée que récemment, en rompant avec le formalisme constitutionnaliste qui prévalait dans les facultés de droit durant les premières années des indépendances[919]. Ce formalisme constitutionnaliste a longtemps persisté dans des facultés de droit comme celle des Sciences juridiques et politiques de Dakar, l'une des plus anciennes en Afrique, où les enseignements ont longtemps hésité à sortir du juridisme[920]. La création de supports théoriques telle que la revue Politique africaine en 1980 a servi, d'après ces auteurs, de manifeste à la nouvelle génération de politistes africains qui ont observé une rupture avec la théorie de la modernisation et avec le dépendantisme pour insister sur les dynamiques internes aux sociétés africaines, décrivant les réappropriations des formes

915 R. CAMERON, cité par Vincent LEMIEUX, *op. cit.*, p. 664. Voir à titre illustratif, R. CAMERON, « Analysis », in: *Politikon* 17, pp. 49-50.
916 Voir à titre illustratif, Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976 et François DUPUY, « Réforme territoriale et rapports de forces », in: *Futuribles* n° 56, juin 1982.
917 CROZIER, Michel, « La contribution de l'analyse stratégique des organisations à la nouvelle gestion publique », in: *Matthias FINGER et Bérangère RUCHAT, in: Pour une nouvelle approche du Management public. Réflexions autour de Michel CROZIER*, Paris, Seli Arslan, , 1997, p. 22. A titre illustratif, voir Michel CROZIER et Jean Claude KOENIG, « La régulation des systèmes organisés complexes », *Revue Française de Sociologie*, 1975; Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *l'Acteur et le système*, Chap III.
918 Vincent LEMIEUX, *op. cit.*, p. 665; Sylvy JAGLIN et Alain DUBRESSON, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Ed. Karthala, 1993, p. 7.
919 DAHOU, Tarik; FOUCHER, Vincent, « Les voix du politique », in: *Le retour du politique*, in: *Cahiers d'études africaines*, EHESS, n° 78, 2005, p. 314.
920 A noter qu'un département de science politique a été ouvert à la Faculté de Sciences juridiques et politique de l'Univerté Cheikh Anta DIOP de Dakar.

politiques importées. Par cet effort de rupture, la science politique africaine a tenté de produire des analyses équilibrées des transformations complexes des interactions entre États et sociétés[921].

Dans les années 1990 c'est surtout sous l'instigation de la Banque mondiale et quelques cercles universitaires africains que l'idée de la décentralisation a germé comme une nécessité pour redéfinir le rôle de l'État dans la distribution du pouvoir entre l'administration centrale et les collectivités locales[922]. Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF ont souligné que « face à la faillite des pouvoirs centraux et des résultats peu probants des politiques d'ajustement structurel, les institutions financières internationales ont cru que le désengagement de l'État devrait profiter aux administrations locales »[923]. Dans cette perspective, pensent-ils, le pouvoir urbain se révèle l'instance privilégiée, en ce sens que la ville est le lieu central où se nouent les grands défis des années 1990[924]. Richard Charles CROOK et James MANOR confirment ce point de vue en faisant savoir que, dans une Afrique où le pouvoir est fortement centralisé, les économistes néolibéraux voient dans la décentralisation un moyen de limiter le pouvoir des États centralisés et les leaders des régimes autoritaires. La décentralisation devient un substitut de la démocratisation, à l'échelle nationale et un moyen de gouvernement plus réactif aux besoins locaux[925].

Le Sénégal n'a pas attendu les injonctions de la Banque mondiale ou des autres bailleurs de fonds pour ébaucher sa politique de décentralisation. Celle- ci remonte au 19ème siècle avec l'érection des quatre communes de plein exercice, Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar où le conseil municipal était élu par un collège électoral restreint[926]. Mais, au cours d'un long processus de décentralisation, on remarque qu'il y a une quasi-inexistence d'une analyse politique mettant en exergue les rapports de pouvoir entre l'administration centrale et les collectivités locales. Ces rapports sont uniquement appréhendés sous l'angle de l'expression de « participation responsable » utilisée par le

921 DAHOU, Tarik; FOUCHER, Vincent, « Les voix du politique », in: *Le retour du politique*, *op. cit.*, p. 315.
922 Cf. Laurent FOURCHARD, « L'État et la ville. Héritages historique et nouvelles politiques de décentralisation en Afrique », in: in Laurent FOURCHARD (dir.), in: *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Ed. Karthala et CEAN, 2007, p. 9.
923 Cf. Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, Sénégal: *Enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale*, Travaux et Documents, n° 28, 1990, p. 1.
924 Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, Sénégal: *Enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale*, op. cit. , p. 1.
925 CROOK et MANOR, cités par Alain FOURCHARD, op. cit., p. 11.
926 FOURCHARD, Alain, op. cit., p. 11.

Gouvernement pour décrire sa doctrine de décentralisation[927]. C'est par rapport à la grande réforme administrative de 1972 au Sénégal, que le Gouvernement manifeste réellement une volonté à faire participer les citoyens aux affaires publiques. Selon J. M. NZOUANKEU « *quel que soit le contenu qu'on donne à cette loi, les décisions prises par le Gouvernement semblent poursuivre deux grands objectifs : démocratiser le processus des décisions locales, et assurer le contrôle de la gestion des affaires locales* »[928]. Cette notion de « participation » des populations à la gestion des affaires publiques, avec d'autres paradigmes comme le « capital social », la « société civile » qui ont maquillé le processus de la décentralisation des années 1990, ont volontairement dépolitisé la scène politique locale[929]. Il n'y a pas une relation de cause à effet entre décentralisation et développement de la participation. Cette participation des populations locales à la gestion des affaires locales dépend de la trajectoire historique et sociologique nationale et locale de chaque État[930].

Une étude approfondie du fonctionnement de l'État du Sénégal, depuis son indépendance jusqu'à la fin des années 1970, repérable dans son rôle économique et sa consolidation autoritaire, montre sa forte centralité et les conséquences qu'elle pouvait avoir sur les collectivités locales. Cette situation a influencé le développement des collectivités locales en les maintenant à la marge du pouvoir central qui s'est opposé en permanence à la constitution et au développement de toute source de pouvoir autonome, nonobstant les déclarations d'intention sur la participation responsable, sur les différentes réformes administratives et l'idéologie de la décentralisation[931]. Allan ROSENBAUM a relevé cet état de fait en affirmant que : « Dans de nombreux pays, particulièrement en Afrique, des efforts pour encourager la décentralisation, se sont soldés par un échec considérable. En vérité, le plus souvent, ces efforts se sont concentrés, non sur la décentralisation mais plutôt sur la déconcentration ; c'est-à-dire que les gouvernements centraux, plutôt que de déléguer le pouvoir à des autorités locales indépendantes et autonomes, ont essayé de créer des structures leur permettant de conserver le contrôle des politiques et des programmes »[932].

---

927 Cf. Jacques Mariel NZOUANKEU, *RIPAS* n° 12-13, janvier-juin 1985, p. 17.
928 Cf. Jacques Mariel NZOUANKEU, *RIPAS* n° 12-13, janvier-juin 1985, *op.cit.*, p. 16.
929 FOURCHARD, Laurent, *op. cit.*, p. 12.
930 FOURCHARD, Laurent, *op. cit.*, p. p. 13.
931 Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, Sénégal: *Enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale*, *op. cit.*, p. 3.
932 ROSENBAUM, Allan, « Gouvernance et Décentralisation: Leçons de l'expérience », in: *Revue française d'administration publique (RFAP)*, n° 88, octobre-décembre 1998, p. 509.

Dans l'analyse du cas sénégalais sur la décentralisation, Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF ont étudié les relations de pouvoirs entre l'administration centrale et le pouvoir urbain, en prenant la ville de Dakar comme cas d'étude du fait de sa situation de commune de plein exercice depuis 1872. Ils pensent que dans le processus de la décentralisation, les relations entre le pouvoir national et le pouvoir urbain prennent des figures différentes selon les contextes économico-sociaux variables à l'instar des enjeux politiques et de l'envergure des *leaderships* qui se font face[933]. Ils soutiennent que les analyses actuelles sur la décentralisation des pouvoirs, doivent nécessairement prendre en compte l'ensemble des dimensions de ce questionnement pour déterminer si la nature du pouvoir urbain, dans sa relation avec le pouvoir central peut être considérée en dehors des contraintes qui ont acculé ce pouvoir central à la faillite économique et à l'échec politique et social[934]. C'est à partir de ce postulat que Gellar SHELDON, dans une analyse concernant les relations entre l'État et la société locale montre comment le mouvement d'autonomisation de la vie associative par rapport au pouvoir central, a contribué à l'approfondissement de la démocratie au Sénégal[935].

La dégradation de la situation économique nationale dans les années 1970 a favorisé dans les quartiers des centres urbains, des structures associatives et culturelles, groupements féminins, des associations de ressortissants villageois, des associations religieuses, qui ne laissaient pas indifférents les partis politiques à l'occasion des joutes électorales locales.

A propos de la prise en charge des nouvelles compétences par les collectivités locales depuis la loi de 96-06, Babacar GUEYE relève comme contrainte la politisation excessive des espaces locaux qui, selon lui, conduit à un transfert des luttes d'influence du niveau central au niveau local. Ce qui aura pour conséquence, d'après sa conception des faits, « la duplication des dysfonctionnements et des déviances observées dans les pratiques politiques au niveau central » comme « le néo-patrimonialisme et le clientélisme qui caractérisent la politique à l'échelle nationale »[936]. Cette remarque,

933 Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, Sénégal: *Enjeux et contraintes politiques de la gestion* municipale, op. cit., p. 2.
934 *Idem*, p. 2.
935 Gellar SHELDON cité par Momar-Coumba DIOP, in: « Réformes économiques et recompositions sociales », in: *La construction de l'État au Sénégal*, op. cit., p. 74. A titre illustratif, Cf. Gellar SHELDON, « State Tutelage vs. Self-Governance: The Rhetoric and Reality of Decentralization in Senegal", in: Dele OLOWO and James WUNSCH (eds), *The failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in* Africa, Boulder, Colorado, Westview Press, 1990.
936 GEUYE, Babacar, « Les transformations de l'État en Afrique: l'exemple du Sénégal », in: *Droit-Ecrit- Droit sénégalais*, juin 2003, p. 47.

certes fondée, ne constitue pas une contrainte mais il se trouve, comme le souligne Laurent FOURCHARD, que « la scène locale n'est pas moins soumise que la scène nationale à des enjeux de pouvoir et à des conflits politiques »[937]. Giorgio BLUNDO, pense qu'il ne faut pas sous-estimer la dimension politique et anthropologique des processus de décentralisation qui, selon lui « appelle implicitement et explicitement à une redistribution du pouvoir et des ressources entre le pouvoir central, ses administrations et les sociétés locales »[938]. La décentralisation dépasse le cadre du simple transfert de compétences, elle se place au cœur d'un véritable enjeu de partage de pouvoirs entre les élites locales et le pouvoir central.

§2 : La décentralisation entre transfert de compétences et partage de pouvoirs

La décentralisation constitue un transfert de responsabilités et des ressources humaines et financières et de compétences des États à des autorités infra-nationales démocratiquement élues, relativement indépendantes et autonomes qui sont responsables en premier lieu devant les citoyens de la communauté locale. Le transfert de compétences au Sénégal, de l'État aux collectivités locales, depuis la loi 96-07, n'a pas été suivi de transfert de ressources financières suffisantes. Ce manque de ressources financières met les collectivités locales, surtout les municipalités, dans une position difficile pour gérer les affaires locales. Le cas de la mairie de la ville de Pikine illustre bien l'état de pauvreté dans lequel se trouve la plupart des mairies sénégalaises. Trois ans après le transfert des compétences, la mairie de Pikine n'arrivait pas à régler les problèmes les plus élémentaires liés à son fonctionnement. Il est difficile de croire que les locaux de la mairie n'avaient pas d'eau faute de pouvoir payer les factures antérieures, que les lignes de téléphones fixes n'étaient pas fonctionnelles et qu'il fallait, pour joindre le maire, appeler sur son téléphone portable. Dans ces conditions, il est permis de croire, qu'il serait difficile pour les mairies qui se trouvent dans la même situation que la mairie de Pikine, de faire des investissements sociaux au profit des

936 Cf. l'article, n° 2, juin 2003.
937 FOURCHARD, Laurent, *op. cit.,* p. 14.
938 BLUNDO, Giorgio, « La corruption comme mode de gouvernance locale: trois décennies de décentralisation au Sénégal », in: *L'État en Afrique: entre le global et le local*, in: *Afrique contemporaine*, Jean du Bois de GAUDUSSON et Jean-François MEDARD (dirs.), numéro spécial, Trimestriel n° 199, juillet-septembre 2001, p.116.

populations. Dans son étude sur la décentralisation au Sénégal, Giorgio BLUNDO montrait que la quasi-totalité des ressources des communes urbaines était engloutie dans les dépenses de fonctionnement, qui représentaient en moyenne, entre 1993 et 1996, 84 % des dépenses globales à l'échelle nationale[939]. En 1999, dans les 16 communes d'arrondissement que compte la ville de Dakar, « *aucune d'elles n'a pu réaliser un investissement en matière de santé, d'assainissement et d'éducation qui sont des compétences transférées aux collectivité locales* »[940]. Pourtant, au moment précis, la mairie de Pikine disposait d'un budget d'environ 2 milliards de francs CFA, (un peu plus de 3 millions d'euros) qui servent pour la majeure partie à couvrir ses charges salariales. La confession d'un agent technique sous anonymat, montre le malaise que vivent les mairies : « *On a huit cents employés dont on ne sait pas exactement ce que font certains, mais à la fin du mois, ils se pointent à la caisse pour leur salaire. On dirait même que la mairie est une structure d'assistance sociale* »[941]. Les maires ou agents techniques des mairies confient eux-mêmes que : « *les mairies d'arrondissement n'ont pas les moyens pour la mise en œuvre des compétences transférées. On ne peut pas se limiter aux recettes des cantines pour construire une ville […] En fait ces taxes permettent d'acheter des fournitures de bureau, de payer les factures d'eau et d'électricité, autrement dit, d'assurer le fonctionnement des services municipaux* »[942].

La décentralisation a pu être un moyen pour l'État de déléguer aux collectivités locales des services publics qui n'offraient pas de rentabilités financières[943]. Face à des situations difficiles qui constituent des fardeaux politiques, le pouvoir en place peut prendre comme prétextes les compétences transférées pour se libérer de ses responsabilités au détriment des maires ou des présidents de conseils régionaux qui ne sont pas dans la mouvance présidentielle à l'exemple de Idrissa SECK, leader du parti REWMI (Thiès) ; Cheikh Bamba DIEYE, leader du parti FSD/BJ (Saint-Louis) ou de Khalifa SALL du parti socialiste (Dakar) . Ces problèmes dont les solutions requièrent la mobilisation d'importants moyens financiers, exposent les pouvoirs locaux démunis

939 BLUNDO, Giorgio, « La corruption comme mode de gouvernance locale: trois décennies de décentralisation au Sénégal », *op. cit.*, p.120.
940 Cf. l'article « L'étalage de la misère dans les communes », Journal *Walfajri* n° 2204, du 22 juillet 1999.
941*Walfadjri*, n° 2204, *op.cit.*
942 *Walfadjri*, n° 2204, *ibidem.*
943 FOURCHARD, Laurent, *op. cit.*, p. 17.

aux mécontentements des populations. L'exemple type est tout le débat qui a concerné les transferts de compétences en ce qui concerne le problème des inondations dans Dakar et sa banlieue pendant l'hivernage de 2009. Les inondations constituent un problème sérieux et récurrent dans Dakar et sa banlieue. Elles ne peuvent pas être prises uniquement en charge par la mairie de Dakar et les mairies d'arrondissement ; c'est une affaire nationale qui requiert un traitement au plus haut niveau de l'appareil d'État. La volonté de désengagement de l'« Administration Wade » des problèmes causés par les inondations à Dakar et sa banlieue au motif que ce sont les mairies d'arrondissement qui doivent gérer les conséquences des inondations[944], est un subterfuge qui cache des stratégies politiques. Il s'agit pour le pouvoir central, en cas d'échec de la part des mairies d'arrondissement, d'apporter des solutions aux inondations afin d'en tirer des profits politiques. Les pouvoirs publics dégagent leurs responsabilités ou s'exonèrent des conséquences désastreuses, en montrant aux populations sinistrées que l'échec n'est pas dû à une carence de l'administration centrale mais bien plus aux mairies d'arrondissement à qui incombe désormais la gestion des inondations dans la Région de Dakar. Cette position est beaucoup plus confortable pour le pouvoir central à partir du moment où, la plupart de ces municipalités sont tombées dans l'escarcelle de l'opposition constituée au sein d'une coalition politique dénommée *Benno Siggil Senegaal*[945]. En effet, après les élections locales du 22 mars 2009, *Benno Siggil Senegaal* avait pris le contrôle de 13 mairies d'arrondissement sur les 19 mairies que compte la ville de Dakar ; 11 mairies d'arrondissement sur 16 dans la ville de Pikine et 4 mairies d'arrondissement sur 5 dans la ville de Guédiawaye ; la mairie de Gorée revenant aux écologistes[946]. Les élections du 22 mars 2009 ont permis à l'opposition sénégalaise constituée autour d'une coalition politique, de diriger les mairies de quelques grandes villes telles que Dakar, Thiès, Saint-Louis, Kaolack, Fatick, Diourbel et Mbour. Dans la logique des rapports de pouvoirs, ces mairies peuvent être ignorées par le pouvoir central en place, dans la distribution des grands projets sur le territoire national. Il peut arriver que le pouvoir en place, par des manœuvres politiciennes, décide soit d'arrêter des travaux déjà engagés, soit interférer dans la signature d'un contrat entre l'agence de développement municipal et une mairie dirigée par un opposant. Pour

944 *Voir supra*, pp. 204-205.
945 *Benno siggil* Sénégal peut être traduit en *Wolof*, s'unir pour redresser le Sénégal.
946 Cf. http: //www.rfi.fr/actufr/articles/111/article_79611. asp.

preuve, les chantiers de Thiès ont été arrêtés, à la suite d'une brouille politique au sommet de l'État entre le Président WADE et son Premier Ministre et maire de Thiès, Idrissa SECK au motif que ce dernier aurait commis des détournements de deniers publics et porté atteinte à la sûreté de l'État[947]. Le maire de Fatick Macky SALL, ancien Premier Ministre, passé par la suite dans l'opposition après sa disgrâce au PDS, a été contraint d'attendre le Ministre délégué aux collectivités locales pour une banale signature d'un contrat entre la mairie de Fatick et l'agence de développement municipale dans le cadre du programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL). Le Ministre délégué aux collectivités locales déclarait au cours de l'émission *Walf* TV) : « *qu'il n'est pas question pour le PDS et ses alliés de ne pas parachever les édifices en construction dans la ville de Fatick, encore moins de les laisser à l'opposition* »[948].

La décentralisation ne se résume pas uniquement à un simple transfert de compétences entre l'État et les collectivités locales, elle implique une diversité d'acteurs et de terrains dans un jeu d'échelles entre la Région, la ville et la communauté rurale, toutes considérées comme un espace d'expression des rapports de pouvoir entre coalitions d'acteurs individuels et collectifs, publics et privés, locaux, nationaux et transnationaux[949]. Elle permet l'obtention de position de pouvoirs pour l'opposition dans ses efforts d'accéder au pouvoir suprême. La décentralisation fournit l'occasion aux partis d'opposition de se mobiliser pour exercer des responsabilités attachées au pouvoir local[950]. Cette épreuve d'apprentissage de la démocratie locale pour les partis d'opposition, a été ébauchée au Sénégal avec l'établissement du multipartisme illimité en 1981. Les élections municipales et rurales du 25 novembre 1984 ont offert l'occasion aux 15 formations politiques que comptait le pays de briguer les suffrages des électeurs sénégalais afin d'exercer une parcelle du pouvoir local. Trois partis d'opposition, la Ligue Démocratique, Mouvement pour le Parti du Travail (LD/MPT), le Parti de l'Indépendance et du Travail (PIT), le Parti de Libération du Peuple (PLP) avaient choisi

947 A la suite de cette brouille politique, l'ex-premier ministre Idrissa SECK est mis en cause pour détournement de deniers publics dans l' « affaire des chantiers de Thiès » où devait se dérouler en grande pompe la cérémonie de la fête de l'indépendance du Sénégal le 4 avril 2004 ; et « atteinte à la sûreté » de l'État. Incarcéré du 15 juillet 2005 au 7 février 2006, il bénéficie finalement d'un « non-lieu » total de la part de la commission d'instruction de la Haute cour de justice en mai 2009. Cf. à ce titre *Le monde*, des 19 juillet 2005 et 5 août 2005.
948 Cf. *Walfadjri* du 14 septembre 2009.
949 FOURCHARD, Laurent, *op. cit*., p. 10.
950 ROSENBAUM, Allan, « Gouvernance et Décentralisation: Leçons de l'expérience », in: *Revue française d'administration publique (RFAP)*, n° 88, octobre-décembre 1998, p. 511.

de faire face au Parti Socialiste (PS) fortement ancré dans les espaces ruraux. Ces joutes électorales devaient permettre à 1 931 613 électeurs sénégalais de choisir 37 conseils municipaux et 318 conseils ruraux[951], même si les partis d'opposition n'avaient pas les moyens d'être présents dans toutes les collectivités[952]. Pour Abdoulaye BATHILY, le Secrétaire général de la LD/MPT, ces élections municipales et rurales étaient nécessaires pour « faire avancer leurs idées et leurs positions ». Il déclarait : « *Les élections représentent une des dimensions importantes de la lutte politique. En principe, elles ont, entre autres fonctions, celles de légitimation ou de rejet, dans des périodes déterminées, des différents projets de société en compétition* […] *notre parti attend des élections que les sénégalais et les sénégalaises expriment massivement leur défiance vis-à-vis d'une gestion catastrophique des municipalités et des communautés rurales* »[953]. À la suite de ces élections municipales et rurales[954], le PS, parti au pouvoir réalise 96, 35 % des suffrages, le PLP 2,22 %, la LD/MPT obtient 1, 38 % et le PIT n'atteint que 0,54 % des suffrages[955]. Le PS emporte ces élections dans toutes les communes et communautés rurales. Les élections locales du 24 novembre 1996 qui se sont déroulées sur un fond de polémiques montrent que les partis politiques opposés au pouvoir socialiste s'enracinent progressivement dans les collectivités locales et gagnent de plus en plus des positions de pouvoirs au niveau des conseils ruraux, municipaux et régionaux. Le PDS contrôle 7 communautés rurales, 4 communes et, à Dakar 5 communes d'arrondissement. Le parti AJ/PADS contrôle 11 communautés rurales et la LD/MPT gagnent 2 communautés rurales[956].

---

951 Cf. *Le Soleil*, n° 4.374 du Samedi 24 et Dimanche 25 novembre 1984.
952 Le PS avait présenté des listes de candidats dans les 37 communes et 318 communautés rurales du Sénégal. Le PIT avait présenté des listes dans 2 communautés rurales: Kahi et Kathiotte (département de Kaffrine).
La LD/MPT avait présenté des listes dans 10 communes: Dakar, Pikine, Rufisque, Bambey, Linguère, Louga, Saint-Louis, Mbour, Thiès et Bignona et ; dans 9 communautés rurales: Sangalkam (département de Rufisque), Nogogom et Ngoye (Bambey), Koungheul (département de Kaffrine), Dahra, Sagatta et Ouarkhokh (département de Linguère), Moudéri (Bakel) et Diouloulou (Bignona).
Le PLP avait présenté des listes dans 4 communes: Dakar, Pikine, Kaolack et Saint-Louis et; dans 22 communautés rurales: Dahra (département de Linguère), Thiamène (département de Louga), Enampore (département de Ziguinchor), Dya, Keur Socé, Ndiédieng et Latmingué (département de Kaolack), Bona, Bounkiling, Diaroumé, Goudomp, Samine, Diannah-Malary, Diendé, Sakal, Bemet-Bidjini, Marsassoum, Sansamba, Karantaba, Kolibantang, Niagha et Tanaff (département de Sédhiou). Cf. Le Soleil n° 4.374, *op. cit.*
953 Cf. *Le Soleil*, n° 4.374, pp. 3-4.
954 D'après les sources officielles du Ministère de l'Intérieur du Sénégal, il y a eu pour ces élections municipales et rurales 825.599 inscrits, soit environ 42,75% du corps électoral, avec un nombre de votants de 514.201, soit 62,28% de participation. Les suffrages exprimés sont estimés à 512.573 et les bulletins blancs et nuls ne s'élèvent qu'à 1.628. Cf. *Le Soleil* n° 4376 du mardi 27 novembre 1984.
955 Cf. L'article « Raz de Marée socialiste » du *Soleil* n° 4376 du mardi 27 novembre 1984.
956 Sur les 523 sièges que compte l'ensemble des collectivités de la Région de Dakar, l'opposition se taille 104 sièges. Cf. *Le Soleil* n° 7.949 du Samedi 30 novembre et Dimanche 1er décembre 1996.

La décentralisation déplace « les régulations de la société étatique globale vers les entités locales infra-étatiques »[957]. Ces déplacements valorisent de nouveaux espaces d'interaction, de négociation, de décision où s'expriment des transformations de l'action publique locale[958]. Ce qu'on peut constater au Sénégal, à l'instar de la plupart des pays africains, c'est la distorsion entre les acteurs dans les milieux politiques locaux qui bénéficie aux personnes et groupes les plus puissants, capables d'influencer de manière disproportionnée les décisions politiques à leur profit[959]. Au Sénégal, on retrouve surtout cette distorsion dans les milieux politico-religieux de certaines localités confrériques comme Touba et Tivaouane. Les élections locales du 22 mars 2009, ont été l'occasion pour eux, d'imposer leurs choix au détriment des autres protagonistes. En avril 2009, lors des installations des conseils régionaux, municipaux et ruraux, le président de la communauté rurale de Touba, a été porté à la tête de cette institution locale sans que l'acte soit soumis au vote au motif qu'il est le candidat du Marabout. Il s'agit du fils, du Khalife général des mourides, Serigne Bara MBACKE, qui a été désigné comme président du conseil rural à l'issue d'un scrutin non électif. Le sous-préfet, représentant l'administration publique souscrit aux recommandations du Khalife sans poser d'injonction[960]. Le choix de l'équipe dirigeante de la communauté religieuse de Touba reviendrait de droit au Marabout et la justification de cette absence de vote « coule naturellement de source » dans la mesure où, la volonté du khalife est d'autorité. L'autorité du Khalif général des mourides, en la personne de Serigne Sidy Mactar MBACKE, s'est affirmée sans équivoque lors de la confection des listes d'investiture en vue des élections locales de juin 2014. En l'occurrence, le Khalife a rejeté l'application de la parité sur les listes majoritaire et proportionnelle de Touba Mosquée. Pour rappel, c'est la loi numéro 2010-11 du 28 mai 2010 instituant la parité absolue Homme-Femme, qui dispose à son article 1er : « *La parité absolue homme-femme est instituée au Sénégal dans toutes les institutions totalement ou partiellement électives* »[961].

---

957 CHEVALLIER, Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », in: *Décentralisation, bilan et perspectives*. *Des structures de gestion aux politiques locales: les enjeux de l'administration territoriale*, in: *AJDA*, numéro spécial, 20 avril, 1992.
958 JAGLIN, Sylvy, « Décentralisation et gouvernance de la diversité. Les services urbains en Afrique anglophone, in: *Laurent FOUCHARD* (dir.), in: *Gouverner les villes d'Afrique. État, gouvernement local et acteurs privés*, Ed. Karthala, CEAN, 2007, p. 21.
959 CROOK et SVERRISON,, cités par Sylvy JAGLIN, *op. cit.*, pp. 21-22.
960 Voir l'Article « Le Khalif général des mourides fait nommer son fils » dans le Journal *Walfadjri* n° 5124 du Jeudi 23 avril 2009, voir également l'Article « Sérigne Mourtada élu à la soviétique » dans le Journal *Le Quotidien*, n° 1884 du jeudi 23 avril 2009.
961 Voir Journal Officiel n° 6544 du Samedi 4 septembre 2010.

Le décret d'application de cette loi, à savoir le décret n° 2011-819 du 16 juin 2011, précise à son article 1er alinéa 1 que « *…les listes de candidature soient alternativement composées de personnes des deux sexes, sous peine d'irrecevabilité* »[962]. En dépit d'une violation flagrante d'une loi en vigueur, les autorités administratives de la localité de Touba ont accepté la liste établie par le Khalife. Selon le président de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), ce cas relève « d'une question d'intérêt générale qui mérite une réflexion au sein de l'institution »[963]. Aussi bien que l'Administration, la classe politique, à quelque exception[964], est restée muette sur cette décision du Marabout. La CENA, après avoir constaté que la liste de la commune de Touba Mosquée n'a pas respecté la parité, n'a eu autre moyen que d'envoyer une délégation auprès du Khalife pour « discuter » ou négocier la question de la parité[965]. Pourtant, selon Abdoulaye DIEYE, « la CENA aurait pu, saisir la Cour d'Appel. Elle aurait pu même dessaisir l'autorité administrative parce qu'elle dispose du pouvoir de dessaisissement et de substitution »[966]. Dans le cas en l'espèce, le Khalife reste catégorique en rejetant toute forme de parité sur les listes électorales de Touba du fait que la ville est fondée sur les principes de l'islam[967]. Selon le porte-parole du Khalife, c'est en voulant éviter cette polémique que le Guide religieux avait demandé un statut spécial pour Touba. Il précise que : « *Touba ne veut pas d'autonomie par rapport au reste du Sénégal. Le contenu du statut spécial n'entrave en rien l'unité nationale. Tout ce que demande le Khalife, c'est de légaliser les réalités de la ville […] c'est la seule voie de salut pour le gouvernement* »[968].

Il arrive souvent que les conseillers élus prennent le Marabout comme arbitre pour le partage du pouvoir local au sein du conseil municipal. C'est donc les conseillers eux-mêmes qui offrent l'opportunité au religieux d'imposer sa volonté. Cette forme de négociation a été adoptée à la suite des élections locales de 2009 par les conseillers municipaux de Tivaouane qui auraient passé un accord pour fixer la configuration du conseil municipal en prenant le Marabout comme arbitre et témoin. Le non-respect des

962 Voir Journal Officiel n° 6614 du Samedi 17 septembre 2011.
963 Voir le Journal *L'Observateur* du jeudi 8 mai 2014.
964 Le Jëf-Jël est la seule formation politique à avoir saisi la CENA pour dénoncer ce qu'elle appelle une illégalité.
965 Voir l'article « La CENA décidée à faire respecter la parité sur la liste du Khalife », Journal *L'Observateur* du Vendredi 9 mai 2014
966 *Idem.*
967 *Idem.*
968 Propos rapportés par le Journal *Le Populaire* n° 4337 du Lundi 12 mai 2014.

termes de l'accord consistant à soutenir un parti ou coalition de partis, donne à voir certaines déclarations dans les journaux, ainsi libellées : « *La particularité de la cité religieuse (Tivaouane), c'est que la volonté du Marabout doit toujours être prise en compte…* », ou bien « *la nouvelle équipe municipale va avoir des problèmes avec le Marabout pour être passée outre les accords qui avaient été retenus devant lui* »[969]. Ces arrangements et les rationalités qu'ils dévoilent, renvoient, à la notion de régulation politique, comme le souligne S. JAGLIN. Cette notion est entendue ici, « comme l'ensemble des mécanismes auxquels recourent les collectivités locales pour stabiliser ou même étouffer les antagonismes et assurer la reproduction d'un système social »[970].
La question qui se pose est de savoir si les élus locaux sénégalais soumis aux pressions maraboutiques, confrontés à la crise économique et aux innombrables demandes des citadins, seront-ils, en mesure de donner forme aux intérêts locaux, à intégrer les associations et les groupes sociaux ? Ces nouveaux élus locaux, ont-ils la capacité à représenter les intérêts locaux à l'extérieur, à développer eux-mêmes des stratégies pour un plan de développement local en relation avec le marché, les autres villes et les autres niveaux de gouvernement ? Ces questions soulèvent toute la problématique de la gouvernance locale.

Section 2: De la décentralisation administrative à la gouvernance locale

Depuis la création des assemblées régionales à l'indépendance du Sénégal par la loi 60-028 du 1er février 1960, l'option des pouvoirs publics sénégalais paraissait claire. Il s'agissait de créer à terme des collectivités locales, en référence à l'idéologie du « socialisme africain » prôné par L. S. SENGHOR. Cette politique de décentralisation consistait à établir des « gouvernements locaux » qui ne se réduisent pas au seul « pouvoir local », c'est-à-dire de l'autonomie du système politico-administratif local, mais « à la capacité des collectivités locales à élaborer et conduire des politiques publiques, à les mettre en cohérence et à leur donner un sens » par rapport aux réalités socio-économiques de chaque Région. Le « gouvernement local », tel qu'il est entendu

969 Cf. l'Article « Tivaouane a le maire le plus mal élu », dans le Journal *Walfadjri* n° 5124 du 23 avril 2009 ;
970 JAGLIN, Sylvy, *op. cit.*,

ici, doit pouvoir favoriser une « gouvernance locale » c'est-à-dire « un nouveau mode de pilotage (du local) fondé sur le projet et le contrat et inscrit dans une logique de réseaux et de coopération entre acteurs publics et privés »[971]. Les élus locaux sénégalais ne pourront parvenir à ce stade de gouvernance locale que s'il y a une mutation de leurs missions (§1) et qu'ils sont eux-mêmes, en mesure de porter les changements en définissant des politiques publiques locales pertinentes (§2).

§1 : L'inévitable mutation de la mission des collectivités locales

La décentralisation ne peut rester au simple stade du transfert de compétences consenti par l'administration centrale. Un éventuel renforcement des moyens financiers, ajouté à la réelle suppression de la tutelle, offriront nécessairement aux collectivités locales sénégalaises une nouvelle voie à la décentralisation qui leur permettra de rompre progressivement avec l'état de dépendance et d'assujettissement pour se consacrer à la libre administration locale. La loi de 1996 a permis aux collectivités locales d'obtenir des compétences sensiblement élargies, qui se voient reconnaître une vocation plus générale à intervenir dans les domaines relatifs au « développement local ». Mais le développement local ne peut rester au stade incitatif par des déclarations d'intention du pouvoir central ; il ne se décrète pas[972]. La promotion du concept de « développement local » implique l'avènement d'une conception nouvelle de la gestion locale, sous-tendu par l'idée de changement et avant tout soucieuse d'efficacité[973]. Selon J. CHEVALLIER, les collectivités locales disposent avec la décentralisation, d'une sphère propre de compétences qui leur donne une marge de manœuvre et leur impose d'effectuer certains choix[974]. Les autorités locales bénéficient légalement d'une capacité d'action étendue. Au-delà du transfert de compétences qui constituent le champ d'intervention des collectivités locales, c'est le transfert de responsabilités à la fois conceptuelles et opérationnelles, qui mettra les autorités locales devant leurs responsabilités[975].

Le mouvement de territorialisation au Sénégal en 1996, concrétisé par la Régionalisation

971 Jean-Pierre GAUDIN, cité par F. RANGEON, *ibidem*, p. 171; Cf. GAUDIN, J.-P. Les nouvelles politiques urbaines, PUF, 1993, pp. 102 sv. ; voir également LORRAIN, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n° 4, 1991.
972CHEVALLIER, Jacques, *op. cit*., p. 125.
973 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit*., p. 122.
974 *Idem*.
975 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit*., p. 122.

devait dans la pratique et sous l'impulsion des initiatives convergentes de l'État et des conseils élus, impliquer les acteurs locaux et permettre aux élus locaux de conquérir de nouveaux espaces de liberté. Les demandes sociales locales qui pèsent sur les nouvelles générations d'élus locaux, font que « les règles de dévolution des compétences qui résultent des textes, s'effacent derrière l'impératif du développement local, dont les responsables locaux sont désormais comptables et garants »[976]. Il est évident que ces règles juridiques ne donnent pas toujours droit aux autorités locales d'intervenir dans un domaine qui n'a pas été préalablement défini par les textes. Toutefois, « quelles que soient ces règles, les autorités locales se saisiront d'un problème à partir du moment où il émerge sur l'agenda politique local ; c'est-à-dire en fonction du degré de sensibilité que ce problème présente au regard de l'« intérêt local » et de l'importance de la mobilisation du milieu local à son propos »[977].

La décentralisation présente de nouvelles exigences relatives à l'expertise ou au professionnalisme pour les élus locaux sénégalais ; elle aboutit en fin de compte à « *l'instauration de nouvelles autorités politiques de plein exercice qui fondent leur légitimité sur leur capacité à résoudre l'ensemble des problèmes posés dans leur circonscription* »[978] sans se laisser arrêter par des barrières juridiques quelques fois floues[979]. La décentralisation requiert également l'institution d'une fonction publique locale capable d'accompagner les autorités territoriales dans l'élaboration de leurs politiques publiques ainsi que l'exécution de leurs projets et programmes. C'est la raison pour laquelle, le Sénégal, à travers la loi 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales, a voulu opérationnaliser les transferts de compétences par un renforcement des ressources humaines[980].

L'espace local apparaît comme un lieu potentiel de remise en cohérence des politiques sectorielles et le lieu où pourraient se reconstruire des relations de proximité[981] qui serait le gage d'une meilleure mobilisation des ressources locales[982]. L'autorité de la

976 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 122.
977 MULLER cité par CHEVALLIER, p. 123.
978 MULLER cité par CHEVALLIER, p. 122.
979 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 123.
980 Il faut rappeler qu'il existait déjà un statut général de la Fonction publique communale, institué par la loi n° 69-54 du 16 juillet 1969, qui s'est largement inspirée du statut général des fonctionnaires de l'État, dans un contexte marqué par l'existence d'un seul ordre de collectivités locales : la commune. Cf. l'exposé des motifs de la loi 2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales.
981 MULLER, cité par CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 122.
982 BLUNDO, Giorgio, « La corruption comme mode de gouvernance locale: trois décennies de décentralisation au Sénégal », in: *L'État en Afrique: entre le global et le local*, in: *Afrique*

collectivité locale, quelle que soit sa dénomination (président du conseil régional, maire président de la communauté rurale ou président du conseil départemental) est engagé désormais dans une logique de concertation avec un réseau d'acteurs politiques, économiques, administratifs, d'associations sportives et culturelles, de groupements professionnels, organismes publics ou parapublics, pour défendre les intérêts locaux[983]. L'autorité locale doit pouvoir sensibiliser le milieu local à ses exigences et stimuler les efforts des véritables promoteurs économiques de la localité[984]. L'élu local n'est plus le suppôt du pouvoir central, la locomotive d'une machine électorale, chargé d'élargir uniquement la base de son parti ; il est désormais considéré comme « un entrepreneur qui peut décider, agir, innover et qui sera jugé en fonction de la réussite des actions engagées ; le gouvernement des villes exige désormais la définition d'un « projet », la mise en œuvre d'une « stratégie » guidée par l'impératif de développement »[985].

La légitimité politique de l'élu local ne suffit plus à le maintenir à la tête de la collectivité, comme ce fut le cas pendant longtemps avec Mbaye Jacques DIOP à Rufisque, Abdoulaye DIACK à Kaolack ou Robert SAGNA à Ziguinchor. Cette légitimité politique dépend désormais de plus en plus de ses compétences de gestionnaire. Comme le souligne MULLER, « L'élu local doit aujourd'hui faire la preuve de sa capacité à faire maîtriser le développement économique et social de sa commune, de son département ou de sa Région »[986]. Pour ce faire, il doit veiller au recrutement d'un personnel compétent pour le renforcement de ses services : création d'agences régionales, délégations régionales, mise en place d'une administration de mission plutôt que de gestion ; étant entendu que l'administration de mission aura pour vocation « d'élever le niveau de rationalité de l'appareil administratif, que ce soit pour le développement des études, de l'élaboration des plans ou de la réalisation d'opérations exemplaires »[987].

Pour pallier le manque de moyens financiers, matériels et humains le « gouvernement local » est amené à penser un système de partenariat dans le domaine économique, social ou culturel. La coopération décentralisée devient un moyen pour les élus locaux

---

contemporaine, Jean du Bois de GAUDUSSON et Jean-François MEDARD (dirs.), numéro spécial, Trimestriel n° 199, juillet-septembre 2001, p.116.

983 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 124.

984 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 125.

985 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 122.

986 MULLER cité par CHEVALLIER, *op.cit.*

987 GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Collection sociologie, Paris, édition du Seuil, , 1976.

de mettre en relation leur collectivité avec celles des pays du Sud ou des pays du Nord. Dans les pays du Sud comme le Sénégal, le mode opératoire le plus usité est le jumelage. Elle s'est surtout développée entre villes du Sénégal et les villes des pays du Nord mais elle se présente sous une forme d'assistance que les villes des pays riches apportent aux villes sénégalaises. La coopération décentralisée est bâtie « sur la base de convention ou de protocole de jumelage, les impacts ont été quelques petites réalisations d'infrastructures sociales […] Elle a rarement fait l'objet de convention »[988]. Il s'est souvent agi pour « une communauté du Nord de financer un projet, de satisfaire une demande concrète de sa jumelle du Sud »[989]. Ainsi, les collectivités sénégalaises, à l'image des collectivités africaines, se comportent comme des éternelles assistées.
On remarque ici le déplacement de l'aide publique au développement du niveau étatique au niveau infra-étatique. Les nouveaux élus locaux doivent penser un autre mode, une autre méthode de coopération décentralisée des villes sénégalaises avec les villes des pays du Sud ou du Nord, fondé sur un nouvel échange générateur de projets viables pour la communauté locale.

§2 : La logique de la gouvernance locale: la mise en forme des politiques publiques locales

On entend par « politique locale tout mode d'inscription dans l'espace ou tout dispositif d'implantation géographique, les politiques paraissant devoir recouvrir aussi bien les politiques menées par l'État vis-à-vis du territoire ou encore les processus de localisation des politiques nationales que les choix effectués par les élus locaux »[990].
La définition de programmes d'action publique locale implique que les autorités locales « se livrent à un travail de réflexion qui les conduit à énoncer des préférences, à retenir des priorités, à arrêter des choix ; expression d'un souci de rationalisation dans la mise en œuvre des compétences locales en manifestant la volonté d'agir plus efficacement sur la réalité locale »[991]. L'État unitaire, par son mode de fonctionnement qui porte les

988 Cf. Document des Journées de la coopération décentralisée et de la planification régionale, Actes de Kaolack et de Fatick, 2ème édition, 14 -20 2004, p. 130.
989 Document des Journées de la coopération décentralisée et de la planification régionale, Actes de Kaolack et de Fatick, 2ème édition, 14 -20 2004, *op.cit.*, p. 130.
990 CHEVALLIER, Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », in: *Décentralisation, Bilan et perspectives. Des structures de gestion aux politiques locales: les enjeux de l'administration territoriale*, in AJDA, numéro spécial, 20 avril 1992, p. 120.
991 *Idem*, p. 123.

stigmates de la centralisation et l'imbrication très étroite des actions entre le pouvoir central et la périphérie, font que les initiatives de l'État et celle des autorités locales semblent exclure toute idée de politique véritablement « locale » et impliquant une authentique liberté de choix des élus locaux[992].

Dans les pays en voie de développement comme le Sénégal, compte tenu de l'état de délabrement des économies locales, il sera difficile que le « pouvoir local » marque à l'occasion du transfert de compétences, une rupture totale par rapport à la conception classique des politiques publiques fondées sur la primauté de l'État et la gestion sectorisée du social[993]. La primauté de l'État dans la définition des politiques publiques, s'explique selon CHEVALLIER, par une représentation symbolique qui l'érigeait en garant de l'intérêt général, seul détenteur de la rationalité et de la légitimité, et responsable du développement économique et social[994]. C'est pour faire face à ses nouvelles responsabilités créées par de nouveaux besoins que l'État providence a été conduit à recourir à un traitement sectorisé des problèmes[995]. L'existence de nouveaux problèmes locaux fait qu'au référentiel sectoriel, on substitue un référentiel territorial[996]. Dans cette perspective, le niveau local n'est considéré que comme le lieu d'application et l'instrument de concrétisation des politiques sociales[997]. L'approfondissement de la décentralisation requiert une part non négligeable de l'initiative locale pour équilibrer la mise en œuvre des politiques publiques. C'est pourquoi, il a été salutaire au Sénégal, de soustraire les collectivités locales au contrôle de tutelle pour leur permettre d'impulser elles-mêmes des politiques qui puissent répondre aux besoins des populations locales. Cette soustraction au contrôle de tutelle ne signifie pas que l'État doit se mettre totalement en retrait ; au contraire, pour donner un élan à la décentralisation, il doit encourager, à la limite, imposer aux autorités locales d'élaborer des programmes d'action dans des domaines où des compétences leur étaient transférées : en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'éducation, de santé etc. Néanmoins, c'est lorsque le transfert de compétences a été assorti du transfert des moyens suffisants ou même correspondants que la décentralisation sera en mesure de créer les conditions

992 CHEVALLIER, Jacques« Décentralisation et politiques publiques », *Ibidem*, p. 120.
993 ROUBAN, L., cité par Jacques CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 121.
994 CHEVALLIER, Jacques, op. cit., p. 121.
995 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 121.
996 FAURE, A., cité par Jacques CHEVALLIER, Jacques, op. cit., p. 122..
997 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 121.

organisationnelles de la construction de véritables politiques sociales[998]. La liberté de choix des élus locaux dans la définition des programmes, ne saurait être totalement autonome ; ceux-ci sont insérés dans un système d'organisation territorial qui comporte ses propres déterminations et ne peuvent être conçus sans références aux politiques nationales[999]. Il ne faut pas écarter le fait que dans un État unitaire comme le Sénégal, la marge de manœuvre des collectivités locales est constitutivement limitée dans la mesure où les priorités nationales sont primordiales dans la définition des objectifs à atteindre[1000]. Cependant, l'encadrement excessif dont les collectivités locales au Sénégal peuvent faire l'objet de la part de l'État, les enserre dans un carcan qui ne leur permet pas, en plus de leur pauvreté, de concevoir des plans locaux de développement.

Si les politiques d'initiative locale ont existé, notamment au niveau de la communauté urbaine de Dakar, les Régions érigées en collectivités locales depuis 1996 auront des difficultés à mener des politiques publiques d'envergure tant qu'elles seront ignorées ou rabaissées au second rang de simples mesures d'application ou de gestion[1001]. Les marges de manœuvre que pourrait leur reconnaître l'État dans la mise en valeur de leurs potentialités économiques[1002], sont d'une importance capitale pour qu'elles s'affirment en tant qu'entités locales. L'interventionnisme économique local et les actions sociales et culturelles des municipalités et des conseils régionaux sénégalais constitueront dans le futur les expressions de leur identité locale.

Dans le cadre de la politique de décentralisation au Sénégal, l'inaction d'une collectivité locale face à un problème économique local a pu provoquer une réaction négative des populations concernées. L'exemple le plus patent au Sénégal concerne les émeutes intervenues le 23 août 2008 à Kédougou dans le Sénégal Oriental. Ces émeutes découlent d'une vive protestation des jeunes contre « le manque d'emploi dans les compagnies minières installées dans la Région de Kédougou, la discrimination, la spoliation des terres et la non-considération des autorités étatiques à leurs véritables préoccupations »[1003]. Ces émeutes s'expliquent par la déception des populations qui

998 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 123.
999 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 124-126.
1000 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 126.
1001 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 124.
1002 Dans le cas de la France, Jacques CHEVALLIER, en citant P. LEHINGUE, a relevé pendant les premières années de la décentralisation la faible marge de choix dont disposaient les élus. Cf. J. CHEVALLIER, *op. cit.* A titre illustratif, voir P. LEHINGUE, « Représentation et relégation: le social dans les débats politiques locaux », in: *Le « social » transfiguré*, PUF, 1990, p. 112.
1003 Cf. Journal Le matin du vendredi 26 décembre 2008; http://www.xibar.net/EMEUTES-DE-KEDOUGOU; http://rfi.fr/actufr/articles/111/ article-79353.asp

avaient espoir qu'avec la création de la nouvelle Région de Kédougou riche en minerais aurifères dans la zone de Sabodola et en minerais de fer dans la zone de Boféto, mais fortement dépourvue d'infrastructures de base, les localités entreraient dans une phase de prospérité. Les populations de Kédougou, à tort ou à raison, attendent que le conseil régional de Kédougou déroule un plan de développement régional qui prend en compte les préoccupations locales : emploi des jeunes, construction de postes de santé et d'écoles. C'est dans cette optique, qu'un Programme social minier (PSM) a été mis en place par l'État du Sénégal par arrêté n° 7501 du Ministère des Mines, de l'Industrie et des PME, en date du 25 août 2008 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'unité de gestion, de coordination et de supervision de l'appui institutionnel et du Programme social minier[1004]. Il s'agit d'un engagement spécifique d'investissements sociaux au profit des collectivités locales qui accueillent les sociétés minières. Dans le cas de la Région de Kédougou, un fonds social minier de 3,5 milliards de francs CFA pour une durée de 5 ans, a été mis en place par les sociétés Oromin LTD, Arcelormittal afin d'investir dans les infrastructures sociales de base notamment l'éducation, la santé, l'électrification rurale etc.[1005]. Le paradoxe de ce fonds social, c'est qu'il n'est pas intégré dans le budget des collectivités mais domicilié dans un compte dûment ouvert dans les livres d'une banque ou d'un établissement financier[1006]. C'est dire que l'État du Sénégal garde toujours un droit de regard sur des préoccupations locales qui devraient relever a priori de la responsabilité des conseils locaux élus. Il est souhaitable à l'avenir qu'une dévolution concrète des compétences de l'État aux collectivités locales puisse profiter à ces dernières. Dans le cas contraire, il est permis de supposer que l'État du Sénégal adopterait la même attitude face à une potentielle exploitation des phosphates de la Région de Matam ou de l'extraction éventuelle du pétrole *offshore* de la Casamance.

La gouvernance locale suppose que l'État observe un recul par rapport aux actions que pourraient engager les collectivités locales dans la mesure où il y a un contrôle *a posteriori*. La grande interférence du pouvoir central sur quelques activités financées au niveau local, laisse planer un soupçon de la volonté de l'État de gérer d'importants fonds financiers destinés aux collectivités locales. Les transferts de compétences ne garantissent pas automatiquement la construction de politiques locales. Cette

1004 Cf. Journal Officiel n° 6448.
1005 Cf. http://www.sudonline.sn; Sud quotidien du 6 juin 2009

construction comme le pense J. CHEVALLIER, présuppose « un changement en profondeur des perceptions, valeurs et modes de raisonnement des élus, moins attachés aux pratiques clientélistes et tournés vers l'action »[1007]. C'est surtout pour les élus locaux, le détachement des pratiques clientélistes, qui fondera une véritable politique locale. Malheureusement, comme le souligne Giorgio BLUNDO, « les réformes de décentralisation, non seulement, n'ont pas enrayé le phénomène de la corruption politique et administrative, mais se sont révélé être un de ses foyers principaux »[1008]. Dans la mesure où, la construction des politiques locales se trouve au cœur du développement des collectivités locales ; elle « devient dès lors le témoignage et la caution de la qualité de la gestion locale et du bien-fondé des actions menées. Elle démontre de manière tangible l'aptitude de l'élu à concevoir et à mener à bien une stratégie cohérente de développement, elle contribue aussi à consolider l'identité locale, en lui donnant corps à travers l'existence de projets collectifs »[1009]. La production de politiques publiques apparaît comme l'expression d'une logique nouvelle de « gouvernement local », qui amène les élus à prendre en charge les intérêts de la collectivité humaine qu'ils représentent.

1006 Cf. article n° 7501 MMIPME, du 25 août 2008, précité.
1007 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 122.
1008 1008 BLUNDO, Giorgio, « La corruption comme mode de gouvernance locale: trois décennies de décentralisation au Sénégal », *op. cit.*, p. 116.
1009 CHEVALLIER, Jacques, *op. cit.*, p. 122.

Conclusion de la première partie

L'État du Sénégal a hérité d'une importante architecture administrative léguée par le colonisateur français. A l'indépendance du pays, la construction d'un appareil administratif sénégalais intégrant les valeurs de la société, s'est fortement inspirée du modèle administratif français. L'organisation et le fonctionnement de cette administration se sont faits à l'aide de structures classiques bâties d'après une subdivision verticale à trois niveaux : la Direction, la Division et le Bureau. Celle-ci constituant la cellule de base de l'administration sénégalaise. Avec la complexification des missions qui lui sont assignées, l'administration publique sénégalaise a créé des structures spécifiques telles que les Commissariats et les Délégations appelés à accomplir des missions ponctuelles mais essentielles qui peuvent justifier leur évolution vers la création d'un nouveau ministère. Cette administration à laquelle, les premiers gouvernants du Sénégal indépendant ont voulu assigner une mission développementaliste, s'est heurtée aux contraintes économiques internationales. Malgré cela, l'Administration est restée le premier employeur de l'État. Elle a utilisé une grande partie de son budget de fonctionnement aux dépenses du personnel. Les grandes tares décelées dans cette administration à savoir la pléthore d'agents, la prolifération des structures et le manque de vision claire, ont constitué les grands chantiers du Bureau Organisation et Méthode (BOM), créé en 1968, par le Président Léopold Sédar SENGHOR. Le BOM a été une structure de référence qui a mené un audit organisationnel et fonctionnel de l'administration publique sénégalaise afin d'en indiquer les voies de la modernisation. Il a initié des méthodes innovantes de gestion et de modernisation du personnel de l'Administration, en veillant à la rationalisation de la création des structures et des emplois publics.

La construction d'un appareil administratif sénégalais post-indépendance s'est faite concomitamment avec l'adoption d'un système de déconcentration. Celle-ci a permis de créer des régions ayant chacune à sa tête un gouverneur qui constituait le principal relai de la politique nationale entre le pouvoir central et les autres unités administratives dans leur circonscription administrative. Le préfet, apparu dans l'architecture administrative en 1964 (commandant de cercle en 1960), devient le dépositaire dans sa circonscription des pouvoirs de la République. Il est un régulateur social qui a assuré la pénétration de l'administration dans les milieux ruraux. La déconcentration a accompagné, depuis l'indépendance, un mouvement de décentralisation qui s'est affirmé par étape jusqu'à

l'instauration de la régionalisation pour une meilleure implication des populations dans la gestion des affaires locales. Les faiblesses de la régionalisation, notamment financières, ont empêché la prise en charge effective des compétences transférées par l'administration centrale. Dans le souci de consolider la décentralisation en vue d'une réelle participation des acteurs locaux dans la conception des politiques publiques locales et l'allocation d'une meilleure fourniture des services sociaux de base, l'État du Sénégal a posé un Acte III de la décentralisation consacrée par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 qui institue une « communalisation » intégrale sur le territoire national. L'Acte III de la décentralisation considère les nouveaux territoires comme des espaces adéquats à l'impulsion de la territorialisation des politiques publiques.

Les efforts de restructuration de l'Administration, n'ont pas empêché une hypertrophie de l'administration publique qui continuait à s'investir dans la plupart, voire la totalité des secteurs stratégiques de la vie économique et sociale. La conséquence de cette « boulimie » est l'application des programmes de redressement économique et financier ainsi que des politiques d'ajustement structurel imposées par les bailleurs de fonds dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

Les politiques d'ajustement structurel sont à la base de la privatisation du secteur parapublic et la mise en place d'un programme de modernisation de l'administration. Ces efforts ont été remis en cause à partir de 1995 avec une augmentation de directions et de services démembrés. Ces points sombres de l'administration sénégalaise ne peuvent en aucune manière occulter les importantes réformes entreprises par l'État du Sénégal dans le but de promouvoir une administration performante. En effet, en 2002, l'État du Sénégal a élaboré son premier Document de stratégie et de Réduction de la Pauvreté (DSRP) suivant un processus participatif sans précédent en associant tous les secteurs de la vie professionnelle et associative. De plus, il a mené de profondes réformes en vue d'améliorer la gestion des Finances publiques, l'Environnement des affaires et la consolidation du cadre macroéconomique. Dans le domaine des Finances publiques, l'administration sénégalaise a procédé à la numérisation du cadastre pour les quarante plus grandes zones urbaines du Sénégal dans le but d'élargir l'assiette fiscale. Dans le programme de modernisation des services fiscaux pour une plus grande efficacité en matière de recouvrement de recettes fiscales, l'Administration a mis en place un Centre des Grandes Entreprises et institué un impôt synthétique pour les petites et moyennes entreprises dénommée « Contribution globale unique » qui leur permet de s'acquitter en une seule fois et définitivement de leur obligation fiscale. Il est

remarquable que l'une des plus grandes innovations apportée dans l'Administration, est l'informatisation des régies financières avec l'implantation du Système intégré de gestion des taxes (SIGTAS) à l'ensemble des centre fiscaux de Dakar mais aussi, la mise en place d'une interface entre les systèmes d'information des trois régies financières qui sont : le Trésor, les Impôts et Domaines et la Douane. L'Administration améliore de plus en plus son système intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) tout en appliquant la planification des investissements publics. Après cinquante ans d'indépendance, l'État a posé comme exigence pour l'ensemble des ministères, l'adoption d'une Gestion axée sur les résultats (GAR) en suivant le système du Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT)[1010]. Les résultats positifs obtenus et validés par les bailleurs ont permis de bénéficier de l'allègement de la dette multilatérale, l'éligibilité au Programme du *Millenium Challenge Account* et la mise en œuvre d'un programme sans décaissement avec le Fonds monétaire international dénommé Instrument de Soutien de la Politique économique (ISPE). Dans le domaine de l'amélioration de l'Environnement des affaires, l'administration sénégalaise a pris l'option d'alléger les formalités administratives en vue de stimuler l'investissement économique. Ce qui a valu au Sénégal d'être classé en 2009 par le « *Doing business* » du Groupe de la Banque mondiale le premier pays réformateur en Afrique et le cinquième réformateur mondial.

Les mutations de l'administration sénégalaise n'ont pas été opérées uniquement à travers une modernisation des structures et des hommes, elles se sont réalisées également à l'intérieur d'un système complexe de négociation entre acteurs étatiques et non étatiques ; un système dans lequel, l'État cède timidement de la place aux autres acteurs dans la fabrication des politiques publiques. C'est tout le sens de la Gouvernance comme système de régulation de la complexité qui fait l'objet de la deuxième partie de cette thèse.

1010 Plus d'une dizaine de ministères sont soumis au système du CDSMT: le Ministère de l'Environnement et Protection de la Nature ; le Ministère de l'Economie maritime, de la pêche et transports maritimes ; le Ministère des Transports terrestres et ferroviaires; le Ministère de la Famille, sécurité alimentaire, entreprenariat féminin ; le Ministère de l'Agriculture ; le Ministère du Tourisme et artisanat ; le Ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du Territoire, des Transports aériens et des infrastructures ; le Ministère de l' Education Santé ; le Ministère de la Justice ; le Ministère de l' Elevage ; le Ministère de la Culture et francophonie. *Source, Direction de la planification nationale.*

2ème Partie : LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE COMME SYSTEME DE REGULATION DE LA COMPLEXITE

La régulation est un « *concept issu de la théorie des systèmes désignant les processus de contrôle par lesquels un ensemble social donné maintient un minimum d'ordre et d'intégration. En tant que tel, il postule la capacité de limiter l'effet destructeur des conflits* »[1011]. La régulation constitue l'axe fondamental de la théorie générale des systèmes. En effet, elle est considérée comme « *l'ensemble des processus par lesquels les systèmes cherchent à maintenir leur état stationnaire en annulant l'effet des perturbations extérieures* »[1012]. On la retrouve dans la sociologie des organisations ainsi que dans l'analyse des systèmes politiques développée par David EASTON[1013].

La régulation renvoie aussi à une conception du rôle de l'État et des « conditions de maintien de la cohésion sociale »[1014]. La régulation du rôle de l'État suppose une idée de crise pour laquelle, on cherche des solutions. Cette idée de crise, comme le soutient Jacques CHEVALLIER, est « indissociable de la crise de l'État providence »[1015]. A ce titre, elle implique le passage d'un « État protecteur » à une « État régulateur » qui impose certaines règles et s'efforce d'harmoniser les actions des agents économiques[1016]. L'État est un pilier essentiel de la régulation publique, non plus un obstacle mais un catalyseur pour mener le développement économique et social des pays[1017].

CHEVALLIER souligne que la régulation implique « l'avènement d'un nouveau style d'action publique: un État ne se posant pas en acteur mais en arbitre du jeu social; un État renonçant à imposer ses vues mais négociant en permanence avec les partenaires

---

1011 Cf. G. HERMET; B. BADIE; P. BIRNBAUM; P. BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, 2001.
1012 Cf. Jacques CHEVALLIER, « La régulation juridique en question », in : Droit et Société, n° 49, 2001.
1013 Voir son ouvrage, *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, New York, 1965.
1014 Voir Jacques CHEVALLIER, « De quelques usages du concept de régulation », in : Michel MIAILLE (dir.), in : *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, collection « Logique juridique », 1997, p.71 et subséquent.
1015 Jacques CHEVALLIER, « La régulation juridique en question », *op. cit*.
1016 *Idem.*
1017 Ivan CROUZEL, « Refonder l'État: L'administration publique au cœur d'une réforme politique », in: *La Gouvernance en Révolution (s)*, Institut de recherche et débats sur la Gouvernance, Ed. Charles Léopold MAYER, 2012, p. 346.

sociaux pour construire les compromis nécessaires; un État ne cherchant plus à concevoir et à impulser le changement mais intervenant avant tout pour amortir les tensions, régler les conflits, assurer le maintien d'un équilibre d'ensemble… »[1018].

Dans la gouvernance administrative, c'est la complexité de l'entité étatique adossée à une société bien donnée, avec des configurations multiples de l'organisation administrative centrale et locale, l'existence de systèmes et de sous-systèmes plus ou moins autonomes, l'ancrage de pratiques consacrées et légitimées par la tradition, qui nécessite un dispositif de règles juridiques et non juridiques. La régulation juridique, caractérisée par l'imposition de règles de conduite résultant de l'État détenteur du monopole de la contrainte, parait incontournable pour le maintien de toute entité étatique. La gouvernance comme le pense, Pierre CALAME, « ne se réduit pas à des institutions et des règles. Ce sont à la fois des échelles de gestion, des systèmes de pensée, des cultures, des corps sociaux »[1019]. Elle est un système de régulation informelle et d'arrangements institutionnels, destiné à réduire la complexité. Cette complexité n'est pas un état figé; elle peut augmenter. Le problème est de pouvoir la maitriser tout en préservant la contingence qui lui est nécessaire telle que le conçoit Niklas LUHMANN[1020].

La société sénégalaise, souligne Dominique DARBON, peut être définie comme une société complexe « dans laquelle se côtoient des organisations, des systèmes de valeurs et des institutions issues de corps sociaux différents »[1021]. Au-delà de la « gouvernance légale », l'État du Sénégal recherche un équilibre entre l'autonomie des corps sociaux et les contraintes imposées au nom du bien commun[1022]. Il tend, de plus en plus, à mettre l'accent, notamment, sur les processus de participation, de compromis et de négociation en matière d'élaboration de politiques publiques par le jeu des ajustements mutuels.

Cette deuxième partie relative à la gouvernance de l'administration en tant système de régulation de la complexité montre, d'une part, comment l'administration publique sénégalaise fait face à son système sociétal et politique (Titre I) ; et d'autre part, elle

---

1018 Jacques CHEVALLIER, « La régulation juridique en question », in : Droit et Société, n° 49, 2001

1019 CALAME, Pierre, *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Ed. Descartes et Cie, 2003, p. 58.

1020 N. LUHMANN cité par J. CHEVALLIER, « La régulation juridique en question », *op.cit*.

1021 DARBON, *Dominique, La pénétration administrative en milieu rural*. L'exemple de la Casamance, Thèse, Bordeaux IV, février 1984, PP. 9-11.

1022 Voir, Les principes de la gouvernance au 21ème siècle, Synthèse proposée par Pierre CALAME, Fondation Charles Léopold Mayer, s.d ;

révèle les obstacles et les défis dans la mise en œuvre des politiques des politiques publiques (Titre II).

TITRE 1 : l'Administration sénégalaise face à son système sociétal et politique

L'Administration sénégalaise ne peut se déployer en dehors de sa société. Elle est obligée d'intégrer certains paramètres sociaux pour garantir la stabilité politique, économique et sociale. Aussi longtemps que cette administration cherchera à façonner la société en fonction d'une quelconque vision, celle-ci trouvera à chaque occasion le besoin de l'influencer par rapport aux réalités culturelles et religieuses. L'analyse des relations entre ces deux entités retrace les contours de l'environnement de l'action administrative au Sénégal (Chapitre1) et soulève la problématique de la neutralité de l'administration publique (Chapitre II).

Chapitre premier: L'environnement de l'action administrative

La gouvernance des affaires publiques par la régulation et par la négociation, soulève la question de la capacité d'agir du Gouvernement sénégalais et de son Administration dans un « environnement turbulent et complexe ». L'évolution des formes de pouvoirs et d'exercice de l'autorité a favorisé l'émergence d'autres formes de gouvernance. La gouvernance ne se fonde pas uniquement sur la domination d'un pouvoir étatique central; elle implique des acteurs privés et publics qui interagissent de manière continue[1023].

En plus de la régulation juridique, il est apparu nécessaire pour l'État d'adopter un mode de gouvernance qui encourage la négociation entre acteurs évoluant dans l'espace public.

1023 Voir STOCKER, Gerry, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », in : *La Gouvernance*, in : *RISS* n° 155, pp. 19-30.

La régulation hiérarchique centralisée, à elle seule ne fonctionne plus. La solution passe par l'intégration et la mobilité des acteurs externes suivant leurs intérêts et leurs stratégies[1024]. Le processus de la gestion des affaires publiques change donc de repères; d'un mode de gestion unilatéral allant du « sommet vers le bas », on adopte un processus interactionniste. Chaque forme de gouvernance se distingue par des problèmes particuliers[1025]. Chaque pays révèle des problèmes de gestion publique qui lui sont propres. Au Sénégal, l'existence des confréries religieuses puissantes tend vers une sorte de communautarisme que l'État est obligé d'intégrer dans les processus de décision. Le développement économique et social fait que les structures publiques comme privées, deviennent de plus en plus des lieux de conflits qu'il convient de régler par une négociation permanente entre acteurs sociaux, constitués en partenaires dans le cadre d'une structure de règlement des conflits.

Les interrelations entre l'administration publique et les corps sociaux (Section 1) rendent compte de ces relations de contrôle, de confrontation et de négociation, dans lesquelles l'Administration apparait comme l'acteur principal. En dehors, des rapports de négociation avec les confréries religieuses, l'Administration sénégalaise a jeté les véritables bases d'un dialogue social avec les organisations interprofessionnelles publiques et privées permettant d'éviter les conflits sociaux pour une meilleure continuité du service public (Section 2).

Section 1 : Les interrelations entre l'Administration et les confréries religieuses

L'administration publique est un acteur qui est au cœur du pouvoir. De par sa fonction de régulation et d'allocation des ressources, elle entretient des relations de partenariat ou de pouvoirs avec différents corps sociaux. Les corps sociaux constitués au Sénégal, sont nombreux: ils vont des organisations de la société civile dans leur différence d'expression ; des organisations syndicales et patronales et des communautés religieuses établies sur certains espaces. La tendance à la sanctuarisation de ces

1024 MERRIEN, François-Xavier, « De la Gouvernance et des États-providence contemporains », in: *La Gouvernance*, in : *RISS* n° 155, pp. 61-71.
1025 JESSOP, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: le cas du développement économique », in : *La Gouvernance*, in : *RISS* n° 155, pp. 31-49.

communautés religieuses, due, parfois, à leurs poids économique et électoral, crée les conditions d'émergence de véritables pouvoirs au sein de ces confréries qu'on peut qualifier, non pas de pouvoirs parallèles mais de pouvoirs concurrentiels. Cet état de fait est pourtant réfuté par certains marabouts. Une voix autorisée parmi eux, affirme : « *Pourquoi devrait-il y avoir des problèmes entre Touba et l'État ? Nous ne sommes pas des concurrents. Nous n'avons pas les mêmes objectifs. Nous n'avons pas le même pouvoir. L'État gère le temporel ; Touba gère le spirituel* »[1026]. Si l'on peut établir une différence dans la nature des pouvoirs et une différence de leur emprise sur les citoyens sénégalais, il n'en demeure pas moins, qu'une forme de concurrence est souvent affichée par les confréries religieuses dans le dispositif d'intervention du pouvoir de l'État. Cela suppose donc, une forme de négociation, ou parfois, de compromission (§1). Par ailleurs, dans la quête d'une atmosphère sociale apaisée, l'Administration intègre relativement les confréries dans son schéma d'intervention (§2).

§1. Négociation ou compromission dans les rapports entre l'Administration et confréries religieuses

Il est connu au Sénégal où la population est estimée à 95% de musulmans, que l'Islam y est confrérique. Les guides religieux ont un poids social et religieux incontestable. L'envergure des confréries explique leur pouvoir de négociation et parfois d'injonction à l'égard de l'Administration. Par ce fait, beaucoup de marabouts ne se considèrent pas comme des citoyens sénégalais ordinaires et ne définissent pas leurs relations avec l'administration publique de la même manière que le citoyen ordinaire. Leurs relations avec l'administration sont fondées sur la négociation plus que sur le respect des règles de procédures. Le contact du marabout avec les services administratifs se fait sur la base d'une médiation voire d'une intermédiation par le biais du *talibé* (disciple) qui est en dehors ou à l'intérieur du service administratif.

Déjà, avant les indépendances, comme le souligne COULON, « certains jeunes cadres administratifs et politiques sénégalais dénonçaient le féodalisme et le conservatisme des

1026 Voir à ce titre l'interview accordée par Serigne Cheihk Abdou Ahad Gaïndé Fatma MBACKE dans le journal « Le Populaire », n° 4392 du Mercredi 16 juillet 2014, *op.cit*.

chefs religieux en qui ils voyaient des obstacles au développement »[1027]. Le mémoire de fin d'étude de l'ancien élève de l'Ecole nationale de la France d'Outre-mer, Abdou DIOUF, futur premier ministre puis Président de la République du Sénégal, est critique envers ces marabouts sénégalais: il souligne : « …*la majorité des marabouts ignore la notion d'intérêt public; ce ne sont que des féodaux ne représentant absolument rien et ne vivant que dans la poursuite de leurs intérêts propres* »[1028]. La plupart de ces jeunes cadres dont les critiques étaient très acerbes à l'égard des marabouts, devenus par la suite des hauts fonctionnaires et hommes politiques, se rendent dans les cités religieuses pour bénéficier du soutien politique de certains marabouts. Le Président Abdou DIOUF, lui-même, très critique à l'époque contre les marabouts, a consenti des largesses en octroyant des terres à des marabouts[1029] et bénéficié du soutien de la quasi-totalité des familles religieuses lors des élections présidentielles de 1983, 1988 et 1993.

Des leaders politiques, comme Amath DANSOKHO, Secrétaire général du PIT (Parti de l'Indépendance et du Travail), Landing SAVANE, Secrétaire général du And Jëf (And Jëf /Parti Africain pour la Démocratie et le Socialisme), Abdoulaye BATHILY, Secrétaire générale de la LD/MPT (Ligue Démocratique/Mouvement pour le Parti du Travail), jadis, étiquetés communistes se rendaient fréquemment dans les cités religieuses afin d'y développer des réseaux de soutien à leurs éventuelles candidatures. On suppose que ces personnalités politiques, une fois qu'ils auraient accédé à une position de pouvoir dans l'Administration, céderaient aux sollicitations de ces marabouts. Certains marabouts, conscients de leur poids politique et économique entrent en concurrence avec les autorités administratives de leur localité. Ce sont des situations qui ont souvent existé entre le marabout d'une localité et le Gouverneur de Région ou le Préfet de département.

1027 COULON, Christian, *Le marabout et le prince. Islam et pouvoir au Sénégal*, CEAN, IEP Bordeaux, Pedone 1981, p. 208.

1028 Abdou DIOUF, cité par C. COULON, *op.cit*., p.208. Voir par ailleurs le mémoire d'Abdou DIOUF, *L'Islam dans la société oualoff*, Paris, mémoire ENFOM, 1959, p.110.

1029 Le domaine de Khelcom, d'une superficie de 45 000 hectares, situé dans la forêt de Mbégué (département de Kaffrine), réserve sylvo-pastorale, a été attribué en 1991 à Serigne Saliou MBACKE, khalife général des mourides de l'époque. Voir M. Freudenberger et K. Schoonmaker, *Mbegue : l'habile destruction d'une forêt sahélienne* (dossier), Londres, International Institute for the Environment and Development, 1991. Ce domaine aurait été refusé durant la période coloniale (1949) à Serigne Abdou Lahat MBACKE. Voir l'article : « De Serigne Abdou Lahad à Serigne Saliou. Khelcom, Objet de plusieurs convoitises d'éminentes personnalités », *Walfadjri* du 5 mai 2008.

Les rapports entre le Gouverneur et les marabouts ont été souvent des rapports d'échange ou de force. Dans certaines localités comme celles se trouvant dans la Région de Diourbel où il existe une forte population de disciples dévoués au marabout de Touba, le Gouverneur a eu parfois recours aux services des chefs religieux pour faire passer un message auprès des disciples[1030]. Le contraire ne se produit presque pas car le « citoyen-disciple » est tout acquis à la cause de son marabout. Ce dernier, ainsi que le souligne un ancien Gouverneur, tente souvent d'imposer sa volonté à l'administration. Une histoire banale vécue par un Gouverneur montre comment les marabouts tentent de supplanter l'autorité de l'administration. Les propos recueillis auprès de ce Gouverneur révèlent, en partie, les rapports de pouvoirs entre l'autorité administrative et l'autorité religieuse :

« *Il m'est arrivé d'affecter un fonctionnaire, infirmier en son état, qui s'était rendu coupable d'agissements séditieux pouvant être à l'origine de profonds malentendus entre des populations de la localité. L'infirmier qui ne voulait pas respecter cet acte administratif, s'en est ouvert à son marabout qui m'a écrit une lettre en me signifiant de remettre son disciple à son poste, sans délai et de lui rendre compte* »[1031].

Cette lettre du marabout nous renseigne sur son attitude par rapport à l'autorité du Gouverneur. Trois explications possibles peuvent être fournies. La première explication qu'on peut donner à cette situation est que le marabout méconnait les fondements de la puissance publique ; la deuxième explication est qu'il affiche consciemment son refus d'accepter l'autorité de l'État ; enfin, il veut sciemment imposer son autorité dans la localité où il s'est installé. Quelle que soit l'explication qui pourrait être retenue, c'est l'attitude du représentant de l'État qui détermine l'autorité ou la faiblesse de l'institution administrative. Dans le cas d'espèce, le Gouverneur adopte une solution toute simple en faisant prendre conscience au marabout de sa capacité de faire ou de ne pas faire, au regard des lois de la République. Ce même Gouverneur pense avoir pris ses responsabilités administratives et républicaines en adoptant une attitude qui laissait peu de place à la polémique : « *J'ai répondu à la lettre du marabout en lui soulignant de me soumettre tout texte légal qui lui donnerait le pouvoir et la prérogative d'affecter un fonctionnaire… S'il existait un texte légal qui lui eût donné cette prérogative, je*

1030 Propos recueillis auprès du Gouverneur Saliou SAMBOU, *op.cit.*
1031 Propos recueillis auprès du Gouverneur Saliou SAMBOU, *op.cit.*

l'aurais réaffecté sans délai… »[1032]. La décision du Gouverneur s'est imposée sans qu'il soit réprimandé par l'autorité administrative centrale.

Cette situation montre, entre autres, comment certains marabouts tentent d'imposer leur autorité dans les centres périphériques. Il arrive que des représentants de l'administration cèdent aux influences maraboutiques du fait qu'ils appartiennent à la même confrérie ou bien que l'autorité administrative ait peur de la réprimande sociale dans la localité. Mais d'autres feront prévaloir l'autorité de l'État, quel qu'en soit le prix ; la fonction et la mission administratives auxquelles ils sont investis deviennent pour eux un sacerdoce au détriment de toute promotion dans la haute sphère de l'administration publique.

Les rapports entre le Préfets et les pouvoirs nobiliaires traditionnels ou confériques se situent également dans cette logique de régulation, de négociation voire de concurrence des pouvoirs. Le Préfet au Sénégal constitue un relai entre l'administration centrale et les notabilités religieuses et coutumières[1033]. Jean-Claude GAUTRON, dans un ouvrage sur l'administration sénégalaise paru en 1971, soulignait que le Préfet au Sénégal doit tenir compte de la force des autorités politiques ou traditionnelles sur le plan local[1034]. Les entretiens que nous avons menés auprès de certains Préfets, illustrent bien ces rapports, notamment, les relations entre le Préfet et certains marabouts. Dans certaines localités environnantes de Touba, ou de Tivaouane, le Préfet se réfère souvent au marabout avant de prendre quelque décision administrative concernant la communauté des disciples ou la localité sur laquelle s'exerce normalement son autorité.

Le point de vue d'un ancien Préfet est explicite à ce propos *:* « *J'ai servi en milieu Tidjane comme en milieu mouride. J'ai eu à côtoyer les khalifes Tidjane, mouride et Baye Fall. Il ne faut pas se leurrer, ce sont des hommes qui ont des responsabilités. J'ai « servi avec » feu Serigne Abdou Lakhat MBACKE […] ce guide religieux était soucieux de l'épanouissement des mourides. Il avait le sens élevé des responsabilités et c'était une personne qui savait être à l'écoute de l'autorité administrative et qui était toujours*

1032 Propos recueillis auprès du Gouverneur Saliou SAMBOU, *op.cit.*

1033 Il y a un phénomène de représentation qui fait que le Préfet passe 30% de son temps à représenter l'administration auprès des chefs religieux à l'occasion des manifestations religieuses et à peu près 40% de son temps à régler des problèmes de tendances du parti au pouvoir. Source, entretien avec Alfred NDIAYE, sociologue, Université Gaston BERGER de St-Louis du Sénégal, WARC, Dakar, le 28/08/2006.

1034 GAUTRON, Jean-Claude, *op. cit.* p. 47.

soucieux de bien faire […] A chaque fois que j'avais un problème difficile à résoudre avec l'administration centrale ou avec mes administrés, je m'en référais à lui. Je lui exposais mes points de vue et mes stratégies et par rapport à cela, nous discutions. Je m'en suis toujours sorti hauts les mains[1035] ».

Ce préfet a utilisé la même stratégie avec le Khalife général des Tidjanes dans la Région de Thiès pour résoudre un problème auquel il s'était confronté : « *J'ai eu l'opportunité avec le Ministre de l'Hydraulique, Samba Yella DIOP, d'obtenir un forage ; je suis allé voir le chef de village et le président de la communauté rurale pour faire le point. Lorsqu'on est venu faire les travaux de sonde, le dirigeant d'un « groupe de pression » ameute les populations du village et s'oppose à la construction de ce forage parce que ce forage allait mettre un terme à son commerce de barils d'eau. Tout le village s'est dressé contre moi. Je n'avais aucun moyen d'injonction. J'ai avisé le khalife qui m'a mis en rapport avec le marabout Abdoul Aziz SY junior, le porte-parole de la famille religieuse de Tivaouane. Dès que nous nous sommes rendus sur le site, il décline clairement la volonté du khalife de laisser construire le forage. Je n'aurais rien pu faire sans l'intervention du Khalife* »[1036].

L'expression « servir avec » que notre interlocuteur a utilisé plus haut, est un lapsus qui montre toute la dimension de la nature des rapports entre le Préfet et les notabilités religieuses. Elle prouve l'existence de deux pouvoirs parallèles, celui du marabout et celui de l'autorité qui doit nécessairement ou obligatoirement tenir compte de la volonté du guide religieux. Cette co-existence de pouvoirs entre le temporel et le spirituel pose souvent un problème de rapports de pouvoirs entre l'autorité maraboutique et celle du Préfet. Il arrive parfois que le Préfet se soumette à la volonté du Guide religieux. Ce fait peut être corroboré par l'opinion du même Préfet qui affirme : « *Quand j'ai un problème à débattre avec le marabout, je vais chez lui, je lui expose la situation en lui donnant la solution administrative que je voudrais appliquer. Je ne me soumets pas mais il ne faut pas évacuer le problème de la soumission, il existe bel et bien des autorités qui se soumettent corps et âme au marabout […] Pourtant, il devait y avoir une complémentarité, compte tenu de la mission de chacun des pouvoirs* »[1037].

1035 Entretien avec Gorgui Alioune DIOUF, ancien Préfet, le jeudi 2 juillet 2007 à Thiès.
1036 Entretien avec Gorgui Alioune DIOUF, ancien Préfet, le jeudi 2 juillet 2007 à Thiès.
1037 *Idem.*

La soumission d'un Préfet à l'autorité maraboutique au Sénégal s'explique le plus souvent par le fait que l'autorité administrative est soit un disciple au sein de la confrérie soit qu'il éprouve des craintes à l'égard du marabout qui, par l'influence de ses réseaux dans l'administration centrale, peut porter un coup de frein à sa carrière administrative. Cette crainte et ce dilemme dans lesquels peut se trouver le Préfet, font que le marabout utilise les privilèges ou l'autorité que lui confère son rang dans une communauté religieuse pour tenter d'assujettir le représentant administratif ou de le ravaler au second rang.

Une anecdote racontée par le même Préfet qui a accepté de se confier à nous, confirme comment les marabouts essaient de les rendre obséquieux afin d'imposer leur autorité : « *Je suis allé voir un marabout à Kébémer avec le Gouverneur qui voulait faire passer un message* […] *Le marabout était assis sur son lit, le Gouverneur sur la seule chaise qui se trouvait dans la chambre du marabout ; je suis resté debout puisque je ne pouvais pas m'asseoir sur son le lit ; alors le Beuk nek (chambellan) m'invite à m'asseoir sur la natte. J'ai refusé en lui faisant savoir que je ne pouvais pas m'accroupir par terre parce que j'avais en moi les attributs de l'État. C'est en ce moment précis, que le marabout réagit en intimant au Beuk nek de m'apporter une chaise* […] *On s'attendait à ce que je m'accroupisse mais je ne l'ai pas fait. J'avais les attributs de l'État, j'étais l'État moi-même* »[1038].

Dans ce rapport de pouvoir, il arrive que le Préfet fasse prévaloir l'autorité de l'État, lorsqu'il est aidé en cela par le marabout lui-même. Les enquêtes que nous avons menées auprès d'un autre Préfet qui avait exercé dans la localité de Mbacké, près de Touba, au moment où Sérigne Abdoul Lahat MBACKE dirigeait la confrérie mouride, témoigne : « *Il fut un grand républicain, qui cherchait toujours à comprendre l'esprit des lois et qui n'allait jamais dans le sens contraire* ». Il lui aurait dit : « *Je suis à la tête d'une importante communauté religieuse. Mes talibés (disciples) auront du mal à se soumettre à l'autorité administrative lorsqu'ils verront celle-ci se mettre à genou devant moi. Si vous venez me voir en tant que Préfet, comportez-vous en autorité administrative, tenez-vous droit, ne vous déchaussez-pas. C'est par ce comportement*

1038 Entretien avec Gorgui Alioune DIOUF, ancien Préfet, le jeudi 2 juillet 2007 à Thiès, *op .cit.*.

que vous pourrez marquer la différence entre le pouvoir spirituel et le pouvoir temporel »[1039].

Les travaux de Jean-Pierre WORMS[1040] et Pierre GREMION[1041] sur les relations qui s'établissent entre les services territoriaux de l'administration d'État française et leur environnement local, s'appliquent en partie au cas Sénégalais. Les investigations de WORMS qui portent sur une préfecture, dressent le portrait de deux univers : celui du préfet et celui des notables[1042] que tout oppose à première vue : le préfet incarne l'État, il est nommé et ne reste en poste que quelques années mais les notables ont un ancrage local et tiennent leur légitimité du suffrage populaire. Dans le cas sénégalais, cette légitimité découle aussi de la reconnaissance populaire et traditionnelle ou confrérique. Ces deux univers convergent vers une solidarité et une complicité profondes faites de reconnaissance et d'un intérêt partagé pour la localité. Dans le cas sénégalais, la convergence de ces deux univers, est fondée sur une négociation permanente. Comme le souligne Claudette LAFAYE, c'est un véritable système d'interdépendance[1043] que Worms nomme « système préfectoral » pour la France qui s'établit entre l'administration étatique et son environnement local au Sénégal.

Toute organisation, que ce soit l'Administration ou une autre organisation sociale relève d'un système de pouvoir dont l'inventaire est nécessaire à la compréhension de son action. Ainsi, GREMION dont les travaux sont sur la même trame que ceux de WORMS, pense en plus, que les échelons territoriaux de l'administration d'État tels que les préfectures, ont à arbitrer en permanence entre deux exigences contradictoires : celle résultant de leur position dans un ensemble hiérarchique où ils sont considérés comme des exécutants du niveau central et celle résultant des pressions en provenance de la société locale qu'ils administrent[1044]. C'est une activité d'arbitrage et de

1039 Entretien avec un ancien Préfet de Mbacké (Nous mettons sous anonymat son identité), Dakar, juin 2009.
1040 WORMS, « Le préfet et ses notables », Sociologie du travail, n°3, 1966, pp. 249-275.
1041 GREMION, « Introduction à une étude du système politico- administratif local », *Sociologie du travail* n°1, pp. 51-73 ; voir également *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil, 1976.
1042 Ce que nous indiquons comme notable au Sénégal, dépasse le clan des députés, des conseillers généraux et des maires ; ce sont également les chefs religieux ou marabouts qui ont une forte densité de disciples parmi la population locale ou même ceux qui sont investis d'un pouvoir coutumier reconnu par la collectivité.
1043 LAFAYE, Claudette, *La sociologie des organisations*, Ed. Nathan, 1998, p. 63.
1044 GREMION, cité par LAFAYE, *op. cit*, p. 63.

représentation[1045]qui définit le pouvoir préfectoral et son rôle social. La situation sénégalaise est très proche de cette analyse même si on note des différences[1046].
Les pressions provenant de l'environnement social au Sénégal, dans le cas du Préfet, s'exercent par l'intermédiaire des notables locaux. D'ailleurs, le recours des pouvoirs publics à des institutions traditionnelles locales pour relayer à la base les politiques du Gouvernement ou les mesures administratives et en garder la maîtrise, est une pratique très courante en Afrique[1047]. En effet, les notables, ainsi que les organisations bénévoles, font partie de tout un réseau qui sert à l'administration d'agents de contact et de mobilisation au niveau local.

Les rapports entre l'Administration et pouvoir confrérique ont pris une nouvelle dimension avec l'avènement de l'alternance en 2000. Le Président Abdoulaye WADE affichait de manière ostentatoire son appartenance à la confrérie religieuse mouride. Ce qui crée des frustrations des autres familles maraboutiques quant à l'allocation des ressources souvent servies aux guides religieux. Le risque est la constitution d'un réseau de disciples appartenant à la même mouvance religieuse et confrérique qui torpille le principe de la neutralité de l'administration. Les disciples se trouvent à tous les niveaux de l'appareil administratif et politique. Ce qui explique, selon COULON, « *l'empressement des responsables politiques, des hauts fonctionnaires […] à rendre hommage aux marabouts, à se montrer publiquement en leur présence, à faire preuve de zèle à leur égard, à leur apporter des oboles et des cadeaux somptueux* »[1048]. Ce constat rappelle la décision du Président Abdoulaye WADE de conduire une délégation composée de tous les députés de la « Coalition Sopi » à Touba à laquelle s'étaient joints des ministres pour « remercier le Khalife général des mouride de ses prières » tout en lui renouvelant sa fidélité après la victoire de sa mouvance présidentielle aux législatives en 2001. Ce que d'aucuns ont qualifié de « République couchée » se traduit par le fait que

1045 Au Sénégal, Il y a un phénomène de représentation du préfet au nom du Chef de l'Etat dans son département, qui fait qu'il passe 30% de son temps à représenter l'Administration auprès des chefs religieux à l'occasion des manifestations religieuses et 40% à régler les litiges de tendance du parti au pouvoir.
1046 La première différence est liée à la territorialisation du pouvoir maraboutique sur la longue durée alors que l'autorité administrative au Nord est normalement mutée tous les 3 à 5 ans. La deuxième différence est que les notables et autorités en France partagent les mêmes référentiels et les mêmes systèmes normatifs ; ce qui n'est pas toujours le cas au Sénégal avec le pluralisme normatif.
1047 PERERA, M. L. M., « Problèmes causés par la Dualité des systèmes d'administration dans les pays africains », in: *Revue de l'Ecole Nationale d'Administration Publique* (ENAP), Rabat, n°1, 1985.
1048 Cf. Christian COULON, *Le marabout et le prince. Islam et pouvoir au Sénégal*, *op. cit.*, p. 2.

« l'administration territoriale, gouverneurs et préfets, les forces de l'ordre, gendarmes et policiers, donc la République est allée se prosterner à plat ventre dans une cité religieuse »[1049]. Dans ces conditions, on peut se demander comment un haut fonctionnaire qui fait du « *diébelou* au marabout » (acte d'allégeance ; dévotion corps et âme pour un marabout) peut aller à l'encontre d'une sollicitation de ce dernier sans bafouer le principe de l'égalité devant le service public.

Les pouvoirs concurrentiels des confréries religieuses deviennent de plus en plus dynamiques avec des marges de manœuvre reconnues aux guides religieux dans leur capacité d'imposer leur volonté au moment de la formation d'un conseil rural ou municipal. L'exemple le plus patent est l'imposition, sans aucune forme de procès, de Sérigne Mourtalla MBACKE comme président du Conseil rural de Touba, par son père, le Khalife général des mourides, Serigne Bara MBAKE[1050]. A la mort de celui-ci, le 30 juin 2010, il a été destitué de ses fonctions de président de conseil rural en août 2010 par le nouveau Khalife Serigne Mor Maty Leye MBACKE, après convocation d'une session extraordinaire ; son remplaçant au poste de président de conseil rural ne figurait pas sur les listes[1051].

A y regarder de près, on peut penser à une faiblesse des institutions face aux agissements des marabouts. Le problème, c'est la capacité des gouvernants à résister à des actes anti républicains. Tout dépend de la responsabilité et du leadership des pouvoirs publics[1052].

Le pouvoir en place accepte le choix des marabouts lorsqu'il va dans le sens de ses intérêts. Les confréries ne structurent ni la marche de l'État ni sa dynamique. Par rapport aux logiques de situation, le régime en place se met dans une posture de négociation avec les confréries afin de ne pas paraitre impopulaire aux yeux des « disciples – citoyens ».

1049 Cf. Article du professeur Ousseynou KANE dans *Walfadjri d*u 8 mai 2001, « La République couchée » ; voir également Mamadou DIA, Sénégal : *Radioscopie d'une alternance avortée*, L'Harmattan, 2005, pp. 90-91.

1050 Voir l'Article « Le Khalif général des mourides fait nommer son fils » dans le Journal *Walfadjri* n° 5124 du Jeudi 23 avril 2009, *op cit*.. Voir également l'Article « Sérigne Mourtada élu à la soviétique » dans le Journal *Le Quotidien*, n° 1884 du jeudi 23 avril 2009, *op.. cit*.

1051 Voir le journal *L'AS* n° 1477 du jeudi 12 août 2010 ; *L'Observateur* n° 0854 du 12 août 2010.

1052 L'attitude du Président Abdou DIOUF lors de la visite du Pape Jean-Paul II au Sénégal, est souvent citée en exemple. Le Khalife général des mourides, Serigne Saliou MBAKE, aurait manifesté sa réticence pour la venue du Pape. Le Président DIOUF lui aurait signiifié qu'il ne demandait pas une permission mais le met au courant de la visite d'un homologue et guide des catholiques du Sénégal.

§2. La prise en compte des guides religieux dans le schéma administratif sénégalais

Les relations entre l'État du Sénégal, son administration et la société sénégalaise ne sont pas faciles à définir. Selon Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, « le monde rural est l'espace où l'on peut caractériser la nature des relations entre l'État et la société »[1053]. Les contrées rurales peuvent être considérées comme des lieux où s'expriment les différentes légitimités dans l'espace sénégalais. L'administration publique sénégalaise est un instrument de la politique d'intégration et constitue un champ où se révèlent les enjeux pour le contrôle et la participation au pouvoir de ces espaces de légitimité. Les rapports entre l'administration et la société sénégalaise sont complexes. On peut déceler cette complexité dans la volonté de l'administration publique de façonner la société selon ses propres repères de modernisation mais aussi dans la résistance de la société sénégalaise à vouloir modeler l'administration à partir de ses propres codes culturels. La difficulté de ces rapports, est repérable, selon Donald Cruise O'Brien, dans les liens institutionnels entre l'État et la société mais également dans l'absence de légitimité sociologique à la base du pouvoir de l'État[1054]. Dans ce contexte, les confréries religieuses constituent un lien efficace entre l'État et la société[1055].

Christian COULON souligne, à ce propos, que l'originalité du pouvoir maraboutique tient en grande partie aux conditions historiques qui ont marqué son développement. Ces conditions historiques sont, particulièrement, liées à l'action de figures messianiques que furent El Hadji Omar TALL, Cheikh Ahmadou Bamba MBACKE, El Hadji Malick SY[1056]. Ces religieux ont livré une résistance autre que la résistance armée contre le colonisateur. Cheikh Ahmadou Bamba paraissait le plus réfractaire aux valeurs occidentales parmi les marabouts sénégalais. Il s'est illustré comme le « porte drapeau »

Entretien avec Latif COULIBALY en août 2010 à l'Institut Supérieur des Sciences de l'Information et de la Communication de Dakar.

1053 DIOP, Momar-Coumba et DIOUF Mamadou, « L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries, in : O'BRIEN, Donald Cruise ; DIOP, Momar Coumba ; DIOP, Mamadou, in: *La construction de l'État au Sénégal*, Karthala, 2002, p. 29.

1054 O'BRIEN, Donald Cruise, « Les négociation du contrat social sénégalais », in: O'BRIEN, Donald Cruise ; DIOP, Momar Coumba ; DIOP, Mamadou, in: *La construction de l'État au Sénégal*, Karthala, 2002, p. 83.

1055 O'BRIEN, Donald Cruise, « Les négociation du contrat social sénégalais », *op.cit.*, p. 83.

1056 COULON, Christian, *le Marabout et le Prince (Islam et pouvoir au Sénégal*), CEAN, Pedone , 1981 , p. 13.

de la résistance culturelle au Sénégal[1057]. La résistance culturelle de Bamba a eu un impact sur la capacité de mobilisation des talibés mourides. Ils se sont investis dans la construction d'une véritable communauté religieuse en développant un culte du travail.

En effet, la pénétration et la domination coloniale ont suscité un élan religieux populaire qu'on pourrait qualifier de « résistance culturelle » menée par ces figures religieuses. Après l'indépendance, les talibés mourides ne se sont pas bousculés sur les postes octroyés dans l'administration publique ; ils ont développé le secteur informel du commerce en créant une certaine autonomie financière. Ce dynamisme économique empêche le pouvoir politique d'avoir une emprise facile sur la confrérie mouride. Le charisme du 2ème Khalife des mourides Falilou MBACKE et son influence dans le jeu politique, donnent une force et une légitimité politique à la communauté mouride. Les relations entre la classe maraboutique sénégalaise et la puissance coloniale n'ont pas été toujours conflictuelles. Après la défaite des rois wolofs devant la puissance coloniale, celle-ci s'est appuyée sur les marabouts en tant que régulateurs sociaux, « forces de stabilisation et de continuité » pour propager sa politique avec la mise en œuvre de nouvelles institutions. Cette stratégie a été également utilisée par les gouvernants du Sénégal indépendant, comme l'a d'ailleurs, souligné Jean COPANS : « *En pays mouride, l'appareil d'État utilise la hiérarchie des marabouts pour faire passer et accepter sa politique de développement* »[1058].

Christian COULON lie la dynamisation de cette construction du pouvoir maraboutique face à l'administration au Sénégal, à un long processus. Le début de ce processus remonte à la décision des marabouts de prendre une part active dans le référendum de 1958 en faveur des réformes institutionnelles proposées par le Général de Gaulle pour l'organisation d'une communauté africaine française[1059]. La forte mobilisation des marabouts pour que le Sénégal reste dans le giron de la communauté de l'Afrique occidentale française et le succès remporté par de Gaulle à la suite de ce référendum, témoignent du poids politique et de l'influence des confréries religieuses au Sénégal. Les chefs religieux conscients de leur poids politique, se réunissent en un Conseil supérieur des chefs religieux qui pouvait être un groupe de pression redoutable.

1057 Le refus de Cheikh A. Bamba de se soumettre à la volonté des colonisateurs lui a valu d'être déporté au Gabon de 1895 à 1902, puis en Mauritanie de 1895 à 1902 avant d'être assigné en résidence surveillé au Sénégal jusqu'à sa disparition en 1927.

1058 COPANS, Jean, *Les marabouts de l'arachide. La confrérie mouride et les paysans du Sénégal*, L'Harmattan, 1988, p. 210.

1059 O'Brien, D. Cruise, « Les négociation du contrat social sénégalais », *op.cit.*, p. 210 et sq.

COULON soutient que « *les marabouts cherchaient à jouer un rôle direct et actif dans la vie publique. Ils voulaient prendre eux-mêmes leurs affaires en mains et dialoguer d'égaux à égaux avec les autorités du nouvel État* »[1060]. L'évolution des relations entre les confréries religieuses et les autorités sénégalaises s'est faite sur la base de relations de type clientéliste. En échange d'un électorat qui vote sous les consignes des marabouts, ceux-ci reçoivent en contrepartie des ressources matérielles sous forme de parrainage officiel.

Les marabouts constituent une sorte de « caste supérieure » dans la stratification sociale. Elle est voulue et entretenue par leurs disciples qui les considèrent comme les détenteurs d'une science occulte leur permettant de pouvoir intercéder en leur faveur dans « l'au-delà ». Les disciples ne les considèrent pas comme des citoyens ordinaires. Ce caractère « peu ordinaire ou extraordinaire » qui est lié à la personne du marabout a fait l'objet de vives controverses populaires et politiques voire politiciennes lorsque le Président Macky SALL, alors, candidat à l'élection présidentielle sénégalaise du 26 février 2012, avait déclaré lors d'une conférence de presse le 29 février 2013 que : « *les marabouts sont des citoyens, ils sont soumis à la loi comme tout le monde. Il faut que cela soit clair. Le marabout est un citoyen comme les autres citoyens, il ne peut pas être l'autorité du président…* »[1061].

Cette déclaration aura suffi pour que le président de la Convention des jeunes Tidjanes, réplique à ce propos : « *nous demandons que les marabouts soient traités avec respect, honneur mais aussi, qu'ils aient un statut spécial* ». Cette même personne appelle les khalifes généraux à ne pas soutenir Macky SALL qui, déjà, « planifie leur dénigrement et déclare la guerre aux religieux et aux arabisants ». Entre les deux tours de l'élection présidentielle de 2012, Macky SALL réaffirme sa position avec quelques nuances pour préciser sa pensée afin d'éviter toute équivoque. Il précise : «*…Certes, les chefs religieux jouent un rôle social très important au Sénégal. Sur le plan politique, toutefois, ce sont des citoyens comme tous les autres. Dans le domaine religieux, privé, le marabout peut être l'autorité du président ou son chef spirituel, mais pas dans la vie publique […] Mais, en ce qui me concerne, il est exclu d'accorder des faveurs ou un statut particulier aux marabouts* »[1062]. Cette déclaration est, cependant, mise à l'épreuve

1060 O'Brien, D. Cruise, « Les négociation du contrat social sénégalais », *op.cit.*, p. 214.
1061 http://www. leral.net/CONFERENCE-DE-PRESSE-DE-MACKY-SALL-Hotel-Terroubi
1062 http://www.rewmi.com/Suite-aux-propos-de-Macky-Sall-traitant-les-marabouts-de-citoyens-ordinaires/

lorsque l'administration sénégalaise a pris en charge tous les frais hospitaliers du Khalife général des Tidjanes en décembre 2012, à l'hôpital militaire de Neuilly de Paris. En outre, sur instruction du Président Macky SALL, la haute administration sénégalaise s'est mobilisée pour le rapatriement du corps du Khalife par vol spécial après son décès le 8 décembre 2012. Des faveurs que ne bénéficierait, certainement pas, un « citoyen ordinaire ». Les faits contredisent les déclarations de Macky SALL dans la réalité.
En dehors des négociations avec le pouvoir confrérique, l'État du Sénégal, par le biais de l'administration, participe à d'autres formes de négociation dans le but de prévenir des conflits sociaux au sein d'un comité national de dialogue social.

Section 2 : Les fondations institutionnelles d'un dialogue social

La mise en place d'un de dialogue social au Sénégal, s'est faite progressivement, suivant les leçons que le Gouvernement et les organisations professionnelles, ont pu tirer des conflits sociaux et qui constitue les prémices d'un dialogue social (§1). Les expériences acquises par les structures étatiques et non étatiques dans la gestion des conflits, ont permis la création d'un Cadre national du dialogue social (§2).

§1. Les prémices d'un dialogue social au Sénégal

Le Président SENGHOR aimait à dire dans ses discours que « le sénégalais est un homme de dialogue ». Le dialogue compris dans ce sens, est la disponibilité de « *l'homo senegalensis* » à communiquer pour trouver un accord avec son interlocuteur. Cette « capacité » du sénégalais à dialoguer, ne fait pas nécessairement du Sénégal un pays de tradition en matière de dialogue social. Le dialogue social entendu dans le sens des relations professionnelles entre les pouvoirs publics, le patronat et les travailleurs, existait très peu durant la colonisation. Les relations de travail étaient naturellement conflictuelles.
L'entreprise, qu'elle soit publique ou privée, ne pouvait être qu'un support du régime colonial et non un vecteur de développement économique. Il n'existait pratiquement pas de dialogue social durant la colonisation. Au lendemain des indépendances, des mutations se sont opérées mais elles n'ont pas apporté, pour autant, des changements

notables dans les relations de travail. Les gouvernements successifs du Sénégal indépendant, se sont évertués à « domestiquer les syndicats »[1063] avec la production en 1961[1064], d'un code du travail inspiré du colonisateur.

En parlant de dialogue social au Sénégal, il est difficile d'ignorer les relations entre le Parti unique qui a dirigé le Sénégal après l'indépendance et la principale formation syndicale notamment l'UNTS. Les relations entre l'Union Progressiste sénégalaise (l'UPS), le Parti au pouvoir après l'indépendance et l'Union Nationale des Travailleurs du Sénégal (UNTS), étaient organisées autour d'une ligne directrice postulant que : « *Tout travailleur membre de l'UPS serait obligatoirement membre de l'UNTS et tout membre de l'UNTS ne pourrait adhérer à un autre parti que l'UPS* »[1065]. La création des comités d'entreprises répondait à la volonté de l'UPS de s'implanter dans les milieux ouvriers afin de constituer un lien entre le Parti et l'entreprise mais aussi de neutraliser toute grève jugée « subversive »[1066]. Avant les vagues de contestation de mai 1968, certains des dirigeants syndicaux réunis au Congrès de l'UPS, à Kaolack, en janvier 1966, proposèrent « une participation plus responsable des syndicats à toutes les instances de consultation, de décision et de contrôle des organes de l'État et du Parti »[1067]. Cette volonté de coopération étroite n'était pas partagée par tous les syndicalistes. A la suite de l'éclatement de l'UNTS consécutif aux évènements de 1968 et de 1969[1068], le Gouvernement du Sénégal, avec l'appui de travailleurs affiliés à l'Union Progressiste sénégalaise (UPS), proposa la création d'un nouveau syndicat. C'est dans ce contexte que la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS) a été créée en août 1969. Plus tard, l'UPS, devenu en 1976 le Parti socialiste (PS), redéfinissait les liens qui l'unissaient à la CNTS dans ses statuts : « *Tout travailleur membre du Parti socialiste doit obligatoirement adhérer à la CNTS ; un membre de la CNTS peut adhérer à un autre parti* »[1069]. A partir du moment où la CNTS pouvait accueillir des militants d'autres partis politiques, elle passe de « l'intégration » à

1063 Entretien avec Youssoufa WADE, ancien président du Conseil National du Patronat (CNP), président du Comité National du Dialogue Social (CNDS), juillet 2010.
1064 Cf. Code du Travail du Sénégal, loi n° 61-34 du 15 juin 1961 modifié.
1065 Magatte LO, *Syndicalisme et participation responsable*, Mémoires Africaines, L'Harmattan 1987, pp. 30-31.
1066 Magatte LO, *Syndicalisme et participation responsable*, Mémoires Africaines, L'Harmattan 1987, pp. 30-31, *op. cit.*
1067 *Ibidem.*
1068 Selon Magatte LO, les évènements de 1969 étaient semblables à tout point de vue à celle de 1968. Voir son ouvrage précité, p. 62.
1069 Magatte LO, *Syndicalisme et participation responsable, op.cit.*

« l'affiliation »[1070] en adoptant définitivement cette stratégie de lutte syndicale appelée « la participation responsable ». Les rapports entre le Gouvernement du Sénégal, les organisations patronales et les travailleurs ont ensuite évolué dans le but d'amorcer de manière timide un dialogue social plus organisé. A cette époque, le Président SENGHOR, lance le concept de la « concertation » pour rassurer les syndicats de la disponibilité de l'État du Sénégal à négocier[1071]. Le Gouvernement a tenté de créer les conditions propices d'un début de dialogue social en instaurant des concertations périodiques sous forme thématique avec les organisations patronales. Pour cela, le Président SENGHOR choisissait un thème d'actualité, par exemple la « participation responsable ». Il demandait aux travailleurs et aux employeurs de donner leurs points de vue sur le thème. C'étaient, sans plus, des débats organisés au niveau de la Présidence entre les membres du Gouvernement et les acteurs concernés. A l'issue de ces échanges, le Gouvernement pouvait prendre quelques décisions pour contenter les différents protagonistes[1072].

A l'arrivée du Président Abdou DIOUF à la magistrature suprême en 1981, le Gouvernement adopte une autre technique de communication avec les acteurs professionnels en mettant l'accent sur des questions plus techniques qui concernaient le fonctionnement de l'État. Il a tenté d'améliorer ce dialogue social en faisant de sorte que les échanges entre Gouvernement et acteurs professionnels soient plus rapprochés[1073]. Au lieu d'organiser des concertations thématiques, le Président Abdou DIOUF a choisi une nouvelle formule en demandant aux employeurs comme aux travailleurs, de soumettre au Gouvernement les problèmes du moment qui leur paraissaient les plus importants afin de permettre aux pouvoirs publics de chercher les solutions les plus idoines[1074].

En 1981, au début de la présidence d'Abdou DIOUF, les rapports entre la CNTS qui prônait la « participation responsable » et le parti socialiste prennent une nouvelle tournure. En effet, le manifeste syndical du 8 février 1981 consacre la rupture entre une CNTS totalement intégrée et diluée dans le parti socialiste et une nouvelle organisation

1070 Magatte LO, *Syndicalisme et participation responsable, op.cit.*
1071 Entretien avec Youssoufa WADE, ancien président du Conseil National du Patronat (CNP), président du Comité National du Dialogue Social (CNDS), juillet 2010.
1072 *Idem.*
1073 *Idem.*
1074 avec Youssoufa WADE, ancien président du Conseil National du Patronat (CNP), président du Comité National du Dialogue Social (CNDS), juillet 2010.

syndicale, « disposant de son autonomie de pensée et d'action, uniquement mue par les intérêts exclusifs de la classe ouvrière »[1075].

Cette nouvelle posture de la CNTS vis-à-vis du parti au pouvoir a jeté les bases d'un autre type de relation fondé sur des rapports de force. Le Gouvernement du Sénégal a mis du temps avant d'intégrer cette nouvelle ligne adoptée par la CNTS. C'est à partir de la grève générale des 28 et 29 juin 1999, déclenchée par l'intersyndicale composée de huit (8) centrales syndicales[1076], que le Gouvernement de DIOUF a réellement évalué la volonté d'autonomie affichée par la CNTS.

La plateforme revendicative des organisations syndicales portait essentiellement sur :

- l'augmentation des salaires pour revaloriser le pouvoir d'achat des travailleurs sénégalais ;
- la baisse de la fiscalité ;
- la retraite à 60 ans ;
- l'augmentation du taux d'allocations familiales ;
- la création d'une Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) etc.…

Le Gouvernement et le patronat présentaient des divergences de vue avec l'intersyndicale sur un certain nombre de revendication qui constituaient les points d'achoppement. L'augmentation des salaires constituait la principale pomme de discorde. Le Gouvernement avait réaffirmé sa volonté d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs sénégalais. Il optait pour une baisse de la fiscalité dans la Fonction publique de 3% au lieu d'une augmentation généralisée des salaires. Ainsi, veillerait-il à contrôler la hausse des prix comme moyen de lutte contre l'inflation. Le gouvernement justifiait cette position par le fait que le Sénégal fait partie de l'UEMOA et qu'il lui était impossible de dépasser 40% de la masse salariale sur les recettes fiscales. Pour le Ministre du Budget de l'époque, l'État avait consenti de mobiliser 6 à 7 milliards pour l'année 1999 afin de compenser les pertes consécutives à la baisse des impôts[1077]. Quant

1075 Voir l'interview de Madia DIOP, Secrétaire général de la CNTS, « pourquoi j'ai signé le protocole d'accord », *Le Soleil* n° 8723 du jeudi 1er juillet 1999.

1076 Ces huit (8) centrales syndicales sont : la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS), l'Union Démocratique des Travailleurs du Sénégal (UDTS), la Coordination des Syndicats Autonomes du Sénégal (CSA-Coordination), l'Union des Travailleurs Libres du Sénégal (UTLS), la Confédération Démocratique des Syndicats Autonomes (CDSA), l'Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal (UNSAS), la Confédération des Syndicats Autonomes du Sénégal (CSA-Confédération) et le Syndicat National des Professionnels de l'Information et de la Communication (SYNPICS).

1077 Voir *Le Soleil* n° 8720, du lundi 28 juin 1999

au patronat, il acceptait le principe de l'augmentation des salaires pour le secteur privé mais proposait que les niveaux d'augmentation soient discutés par branche d'activité.
En ce qui concerne la Caisse d'assurance maladie, l'intersyndicale soutenait que sa mise en place au Sénégal s'imposait dans la mesure où, seules les allocations familiales, les accidents du travail et la retraite sont couvertes par la Sécurité sociale. Pour les syndicalistes, l'assurance maladie ne peut être gérée par les Institutions de Prévoyance Maladie (IPM) qui n'ont jamais réussi à mettre sur pied une grande structure à la dimension de l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES) et de la Caisse de sécurité sociale.
Le 27 juin 1999, les ultimes négociations entre l'intersyndicale, le Gouvernement et le patronat, ont finalement abouti à un mot d'ordre d'une grève générale de deux jours. Le Gouvernement du Sénégal, dans une première stratégie de neutralisation du mouvement par le moyen des réquisitions, a rendu public un communiqué dans lequel, il précise : Conformément à l'article 7 de la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 portant statut des fonctionnaires et l'article 276 de la loi 97-17 du 1er décembre 1997 portant code du travail, il est prévu : *« qu'en cas de grève, l'autorité administrative peut réquisitionner les agents de l'État et les travailleurs du secteur privé en vue de la sécurité des personnes et des biens, le maintien de l'ordre public, la continuité des services publics et la satisfaction des besoins essentiels de la nation* ». Dans le but de remplir ces objectifs, le Gouvernement édicte le même jour le décret 99-571 du 27 juin 1999 portant réquisition de personnel. Malgré ce communiqué, des services importants de l'État comme la SONES, la SDE, la poste, le port autonome de Dakar, l'aéroport de Yoff et les hôpitaux avaient suivi le mot d'ordre de la grève qui a paralysé le fonctionnement de la quasi-totalité des secteurs. L'ampleur de cette grève générale a obligé le Gouvernement à signer un protocole d'accord en sept points.

1. L'augmentation des allocations familiales servies par la caisse de sécurité sociale : Le Gouvernement, les Travailleurs et le Patronat sont d'accord pour l'augmentation du taux des allocations familiales.
2. La Création d'une Caisse Nationale d'Assurance-Maladie (CNAM) : Le Gouvernement donne son accord pour la création de la CNAM. Le contenu et les modalités seront définis dans le cadre d'une commission tripartite Gouvernement-Patronat-Travailleurs qui déposera sa conclusion avant le 30 septembre 1999.

3. Le système de facturation de la SENELEC : Suite à la saisine de la SENELEC par le Patronat et aux instructions du Gouvernement, la SENELEC accepte de revenir sur la procédure de facturation.
4. Les augmentations des salaires :
   a) Dans le secteur privé : Le Patronat a accepté le principe d'une hausse généralisée des salaires dont le taux et les modalités d'application seront fixés d'accord parties ;
   b) Dans le secteur Public : Le Gouvernement n'a pas pour l'instant prévu de hausse sur les salaires.
5. La retraite à 60 ans : Le Gouvernement et le Patronat prennent acte de la demande des Organisations syndicales et renvoient le règlement de cette question aux organes délibérants de l'IPRES qui seront convoqués sans délai.
6. La fiscalité sur les salaires : Sur la base de la baisse de la fiscalité sur les salaires en vigueur depuis janvier 1999, le Gouvernement donne son accord pour la création d'une commission tripartite chargée d'en évaluer l'impact, de rechercher des pistes et de proposer, le cas échéant, les corrections éventuelles en vue d'améliorer le pouvoir d'achat des travailleurs de la fonction publique.
7. Les libertés syndicales : Le Gouvernement a réaffirmé sa volonté à garantir et assurer la protection des libertés syndicales. Le Patronat s'engage à œuvrer dans le même sens conformément aux dispositions du Code du Travail.

Les Organisations syndicales, sur la base de ce protocole d'accord ont accepté de lever le mot d'ordre de grève. Toutes les centrales syndicales qui avaient pris part à cette grève générale, ont signé ce protocole, excepté UNSAS, CSA-Confédération et le SYNPICS. Cette grève générale a eu des conséquences néfastes sur l'économie sénégalaise. La journée du 28 juin aurait coûté 8 milliards à l'économie sénégalaise[1078]. D'après le Président du Conseil National des Employeurs du Sénégal (CNES), cette situation aurait pu être évitée par les différents acteurs si le protocole d'accord avait été signé à temps. Pour la partie gouvernementale « *Les syndicats sont véritablement en rupture avec leur stratégie traditionnelle de négociation syndicale […] La logique maximaliste l'a emporté sur celle qui consistait à faire des concessions pour engranger*

1078 Mansour KAMA, Président du Conseil National des Employeurs du Sénégal, voir *Le Soleil* n° 8721 du mardi 29 juin 1999.

des points par rapport à la plateforme revendicative »[1079]. Le Secrétaire général de la CNTS soutient que « *ce mouvement traduit le mécontentement de la classe ouvrière. […] la CNTS a initié l'unité d'action syndicale parce qu'elle ne pouvait plus accepter que le gouvernement continue à opposer un refus aux revendications essentielles des travailleurs* […] *Je suis convaincu que nous ferions piètre figure si nous revenions en Assemblée générale pour dire que nous n'avions rien obtenu* […] *Dans notre Organisation, la politique n'influe plus sur la démarche du mouvement […] Le mouvement syndical s'est retrouvé ragaillardi pour avoir récupéré sa personnalité* »[1080]. Les arguments développés de part et d'autre, montrent qu'on est dans une logique de rapports de pouvoirs fondés sur les intérêts et les stratégies des acteurs impliqués. Ils dénotent aussi ce besoin de l'Organisation syndicale de tracer une ligne de démarcation entre le domaine du politique et celui de la lutte syndicale. On assiste à un revirement, une reconsidération des rapports entre le Gouvernement et la principale centrale syndicale qu'il avait phagocytée. Ces relations jadis fusionnelles mais heurtées par la suite, n'exclue pas la concertation et la négociation. Ce mouvement de grève, par son ampleur et la disposition du Gouvernement à retourner à négocier, ont posé les jalons d'un véritable dialogue social au Sénégal. Ce dialogue social inclut, d'après l'Organisation International du Travail (OIT) *« tous types de négociations, de médiation, de consultations et d'échanges d'informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale* »[1081].

Le dialogue social varie selon les pays et suivant leur forme d'organisation sociale. Le cadre de ce dialogue social sera organisé au Sénégal après l'alternance politique intervenue en 2000.

1079 Voir déclaration d'Aïssatou Niang NDIAYE, Ministre du Budget, *Le Soleil* n° 8720 du 28 juin 1999.
1080 Voir l'interview de Madia DIOP, « Pourquoi j'ai signé le protocole d'accord », Le Soleil n° 8723 du jeudi 1er juillet 1999.
1081 http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialdialogue/lang--fr/index.htm

§2 : L'institutionnalisation du Dialogue social

Le processus d'institutionnalisation du dialogue social au Sénégal a été encadré par le Programme de Promotion du Dialogue Social en Afrique (PRODIAF) depuis octobre 1997 sous la forme d'ateliers d'imprégnation professionnelle des représentants du Gouvernement, du patronat et des syndicats. Il s'agissait pour le PRODIAF de développer une stratégie globale basée sur l'appui, le renforcement des capacités, le partenariat et la mobilisation des ressources. La systématisation du dialogue social au Sénégal, comme outil ou instrument de promotion de relations professionnelles modernes, peut être située après l'alternance politique intervenue en 2000 avec l'élaboration d'une Charte nationale sur le dialogue social signée par les partenaires sociaux le 22 novembre 2002. Cette charte a donné naissance en juillet 2003 au Comité National du Dialogue Social (CNDS) qui est une institution tripartite de négociation et de coordination sociale entre le Gouvernement, le Patronat et les syndicats de travailleurs[1082]. Ce comité est un cadre formel qui devrait permettre la mise en œuvre de mécanismes de concertation et de modernisation des relations professionnelles en organisant mieux l'espace social de négociation entre les acteurs.

La Charte du dialogue social s'applique aussi bien au secteur public et parapublic qu'au secteur privé. Elle vise les employeurs, les travailleurs au sens de l'article 2 du code du travail[1083]et du Statut général de la fonction publique[1084]. La Charte nationale sur le Dialogue social « traduit l'option de l'État du Sénégal d'en faire un levier important du développement économique et social. Elle se propose de fédérer toutes les forces socio-économiques de l'État autour des mêmes objectifs de croissance et de progrès »[1085].

Elle a pour objectif, entre autres de :

- Approfondir à tous les niveaux le dialogue social en renforçant le cadre institutionnel dans lequel il se déroule afin de le rendre plus efficace ;

1082 Voir le site de la CNDS http://www.cnds.sn/

1083 « Est considéré comme travailleur [...] quels que soient son sexe et sa nationalité, toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une autre personne, physique ou morale, publique ou privée. Pour la détermination de la qualité de travailleur, il ne sera tenu compte ni du statut juridique de l'employeur, ni de celui de l'employé. Les personnes nommées dans un emploi permanent d'un cadre d'une administration publique ne sont pas soumises aux dispositions de la présente loi… ». Voir loi n° 97-17 du 1er décembre 1997 portant Code du Travail du Sénégal

1084 Voir loi 61-33 du 15 juin 1961.

1085 Cf. WADE, Abdoulaye, Préface de la *Charte nationale sur le dialogue social au Sénégal*, octobre 2005.

- Renforcer les mécanismes du dialogue social afin que les négociations aient lieu, d'abord au niveau de l'entreprise, au niveau des branches d'activités et au niveau national avec la pleine participation de l'État, soit en sa qualité d'employeur soit en sa qualité de garant de l'intérêt général ;
- Renforcer les capacités des parties prenantes au Dialogue social par la formation ;
- Mettre à la disposition des acteurs l'information nécessaire »[1086].

Un certain nombre de règles de conduite sont assignées à l'État, comme acteur, afin que le dialogue souhaité, soit possible. Ainsi, l'État doit œuvrer pour la proximité et l'accessibilité des services publics. Il doit créer les conditions de la participation, de la consultation et de la médiation. Il lui faut veiller à la fiabilité et à la confidentialité de certaines informations qualifiées « sensibles ». L'État doit également s'engager à promouvoir une politique de justice sans jamais porter atteinte au droit de grève. Il lui incombe, d'après la Charte, « de garantir des consultations régulières dans le cadre de la convention 144 de l'OIT relative aux consultations tripartites entre le Gouvernement, le Patronat et les syndicats de travailleurs »[1087].

La Charte nationale, en son article 17, inscrit « qu'elle est conclue pour une durée minimale de cinq (5) ans renouvelable par tacite reconduction pour une durée indéterminée, nonobstant, une évaluation annuelle de son application »[1088].

Cette Charte Nationale du Dialogue social est portée par le CNDS que l'arrêté n° 008608 du 29-12-2006 du Ministre de la Fonction publique, a tenté d'organiser.

Le CNDS adopte un règlement intérieur qui définit ses règles d'organisation et de fonctionnement. Il définit aussi les modes de saisine et de délibération ainsi que les règles disciplinaires applicables aux membres.

Un secrétariat permanent est créé au niveau du CNDS. Il a pour principales missions de :

- Recevoir les plaintes des parties en conflit et les propositions de points à inscrire à l'ordre du jour ;
- Suivre la mise en œuvre des recommandations ;
- Préparer un rapport annuel sur l'état du dialogue social et de la paix sociale »[1089].

1086 Voir la *Charte Nationale sur le Dialogue Social au Sénégal*.
1087 *Idem.*
1088 Voir la *Charte Nationale du Dialogue social, op.cit.*
1089 Voir la *Charte Nationale du Dialogue social, op.cit.*

L'évaluation de la Charte nationale sur le Dialogue social et du Comité National du Dialogue social, menée par une équipe d'experts sénégalais en juin 2010, a tenté de faire l'état des lieux sur le dialogue social au Sénégal. Il s'agit de dégager les forces et les faiblesses du Dialogue social tout en analysant son degré de compréhension par les différents acteurs.

Selon le rapport d'évaluation, « les acteurs (patronat, syndicats de travailleurs et gouvernement) partagent la même vision du Dialogue social, son contenu, ses objectifs et sa finalité »[1090]. L'objectif de ce Dialogue social est de gérer les conflits sociaux ; sa finalité est d'assurer la paix sociale ainsi que le développement économique et social[1091].

L'étude évaluative montre que les forces du mode de fonctionnement de la CNDS se voient dans les actions de renforcement de capacités menées au profit des entreprises et partenaires sociaux. L'installation des comités de dialogue dans certains ministères et la tenue de sessions rapprochées (2 fois par mois) marquent la présence du CNDS au niveau des structures de l'administration publique. Dans le milieu des travailleurs, l'évolution d'un cadre de concertation se perçoit, principalement, par leur implication dans l'élaboration des manuels de procédure et leur participation aux débats[1092].

Toutefois, le fonctionnement des mécanismes du dialogue social est fortement gêné par un certain nombre de contraintes :

- La prolifération des centrales syndicales et le non-respect des procédures de déclenchement des conflits collectifs ;
- Le non-respect des accords issus de protocoles signés ;
- L'absence de coordination entre les institutions ainsi que la modicité des moyens humains, logistiques et financiers alloués au CNDS ;
- Les carences de la législation sociale et l'obsolescence de certaines conventions collectives comme celle du secteur de la Boulangerie qui date de la période coloniale ;
- Le retard dans la mise en place des structures décentralisées de dialogue social, notamment au niveau des branches d'activités, des entreprises et des départements ministériels.

1090 Voir *Rapport final, Etude d'évaluation de la Charte Nationale sur le Dialogue Social et du Comité National du Dialogue Social*, CNDS, Dakar, juin 2010.
1091 *Rapport final, Etude d'évaluation de la Charte Nationale sur le Dialogue Social et du Comité National du Dialogue Social*, CNDS, Dakar, juin 2010.
1092 Rapport final, *Etude d'évaluation de la Charte Nationale sur le Dialogue Social*, *op. cit.*

Les faiblesses identifiées dans les Organisations d'employeurs, tiennent au nombre excessif de structures patronales tandis qu'on note un manque de communication interne au niveau des travailleurs[1093]. Pour pallier ces carences, le CNDS a entrepris des actions afin de répondre aux besoins en formation des employeurs, des travailleurs, des agents de l'administration, des branches d'activités et des entreprises, afin de leur permettre de renforcer leurs capacités.

Le Dialogue social en tant que système de gouvernance a un impact sur la qualité du service public. Il permet, en effet, de renforcer le processus participatif dans la définition des objectifs, le suivi et l'évaluation des mesures adoptées. La diminution des contraintes dans la verticalité des relations hiérarchiques professionnelles permet aussi d'établir d'autres types de rapports moins conflictuels et plus conciliants entre dirigeants et agents d'une structure organisationnelle. L'une des exigences pour l'amélioration de la qualité du service public est l'accès à l'information des usagers et des agents de l'administration. Or, bon nombre de conflits sont dus à l'intériorisation d'une mauvaise information. La résolution de ce problème passe par la mise à la disposition des acteurs, de bonnes informations afin qu'ils puissent mieux comprendre les enjeux d'une mesure administrative.

Le Dialogue social peut être organisé à des niveaux inférieurs. Il peut avoir des effets sur l'amélioration du service public lorsque la crédibilité et la légitimité des chefs de service et des directeurs permettent de faciliter la concertation au niveau des structures administratives de base au lieu de porter les contradictions au niveau central. Ce dialogue à un niveau inférieur permet d'assurer la permanence du service public.

L'amélioration du service public par le Dialogue social demande un pré-requis : l'attitude positive de l'État. L'attitude de l'État est déterminante pour faire respecter le principe de la continuité du service public. Il suffit pour l'État d'établir une relation de confiance mutuelle entre partenaires étatiques, patronat et syndicats de travailleurs, fondée sur le respect de la primauté du droit. L'État est au cœur du dialogue social et celui-ci doit avoir comme préalable important, la volonté politique.

L'avènement d'un dialogue social structuré, après l'alternance politique de 2000, a été d'un apport déterminant dans la résolution de nombreuses crises qui ont secoué le Sénégal, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la justice et des transports publics.

1093 Rapport final, *Etude d'évaluation de la Charte Nationale sur le Dialogue Social*, *op. cit.*

Le secteur de l'Education, par exemple, connait des perturbations récurrentes malgré l'organisation des états généraux en 1982. Il contient plus de 35 syndicats ; ce qui rend difficile le dialogue en cas de conflit. Le CNDS, en tant que structure tripartite, a réussi à organiser des rencontres entre le Gouvernement et les enseignants sur des bases claires afin de trouver des solutions à des problèmes ponctuels[1094]. Ce qui a abouti à mettre en place, une structure de Dialogue social dans le secteur de l'Education au sein de laquelle, se trouvent les représentants du Gouvernement, les enseignants et les parents d'élèves. Le groupe des parents d'élèves est un maillon qui manquait dans le Dialogue. Chaque secteur présente des spécificités de sorte qu'on doit les prendre en compte dans le processus de concertation. Il est difficile d'établir un Dialogue dans le secteur de l'Education sans associer les parents d'élèves. Ce sont les alliés potentiels des enseignants. Ils donnent leurs points de vue dans l'orientation pédagogique.

Dans le système scolaire, le CNDS a aidé à l'organisation d'assises annuelles de préparation de la rentrée des classes, regroupant l'ensemble des acteurs, pour garantir une année académique apaisée. La pertinence de cette démarche a encouragé le CNDS à installer des comités de dialogue social au niveau des ministères de la Justice et de la santé.

Par ailleurs, le Comité au Dialogue social déploie également des efforts pour améliorer le système de protection sociale au Sénégal. Ainsi, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de protection sociale, il a piloté intégralement le projet d'un système d'assurance-maladie dans le secteur des transports routiers qui a abouti à la création de la mutuelle « Transvie » depuis le 5 juin 2008.

Le CNDS a contribué à l'amélioration du Dialogue social au Sénégal. Il est difficile, voire prématuré, de tirer un bilan exhaustif d'une structure qui, en sept ans d'existence n'a pas eu les moyens nécessaire pour accomplir sa mission.

Un dialogue social de qualité pour le Sénégal, peut être une condition indispensable pour relever la productivité, l'investissement, la croissance et l'emploi. Pour cela, il requiert l'adhésion, l'engagement et un esprit de responsabilité de l'ensemble des acteurs sociaux. Les partenaires sociaux s'approprient progressivement le dialogue social ; ils ont le réflexe de porter tous les contentieux au niveau des instances du CNDS depuis sa création pour essayer de trouver des solutions. Mais, il faut souligner que les négociations sociales au Sénégal

1094 Entretien avec Youssoufa WADE, ancien président du Conseil National du Patronat (CNP), président du Comité National du Dialogue Social (CNDS), *op.cit.*

demeurent complexes. Les travailleurs ont souvent recours aux chefs religieux et aux chefs coutumiers dans des contextes difficiles de gestion d'un conflit. Les secteurs de la santé ou de l'Education sont des secteurs sensibles où les luttes pénalisent beaucoup plus les populations que les décideurs. A ce titre, les centrales syndicales développent des stratégies pour une campagne de sensibilisation de l'opinion publique afin de parer à une éventuelle désinformation des pouvoirs publics. Les propos du Secrétaire général de l'UDEN (Union démocratique des enseignants et enseignantes du Sénégal) rendent compte de cette stratégie : « *Il nous est arrivé plusieurs fois, d'aller rendre visite à des notables coutumiers ou chefs religieux pour leur donner la bonne information afin d'empêcher les pouvoirs publics d'utiliser l'opinion contre notre mouvement. Il ne s'agit pas pour nous de les impliquer dans la lutte mais de les neutraliser à défaut de les fédérer à notre cause* »[1095].

Les pouvoirs publics ont également utilisé des chefs religieux pour déstabiliser des mouvements syndicaux. Le discours d'un leader d'opinion instrumentalisé par les pouvoirs publics, peut avoir une influence sur le cours d'un conflit. C'est le cas d'un chef religieux qui disait aux travailleurs en 1968 : « *Que signifie une grève ? Il faut aller travailler* »[1096].

En procédant de la sorte, les gouvernants sont conscients que la déclaration du religieux peut avoir une influence certaine sur l'attitude d'un disciple. Certains militants et disciples ont eu à se désolidariser de leurs camarades syndicalistes sous l'injonction de leur guide spirituel. Toutefois ces tentatives d'influence n'ont jamais eu d'impact décisif dans le cours de l'histoire des luttes syndicales, mais des effets circonstanciels à des moments particuliers dans l'histoire du Sénégal.

Les pouvoirs religieux n'ont pas, tout le temps, tendu la bonne oreille en faveur des pouvoirs publics. Par exemple, la préparation de la grève du 13 mai 1980, envisagée par le SUDES, a donné l'occasion au Khalife général des mourides d'organiser une confrontation à Touba entre Abdou DIOUF, Premier ministre de l'époque et Mamadou NDOYE, Secrétaire du SUDES, a l'issue de laquelle, il prit position pour les travailleurs. Ce qui veut dire que dans les conflits sociaux, le chef religieux ne prend pas toujours faits et causes pour le Gouvernement ; il peut s'aligner derrière la position des syndicalistes. Cette posture du chef religieux dépend, surtout, de la capacité d'intervention, d'explication et de sensibilisation des centrales syndicales sur le terrain.

1095 Propos recueillis auprès de Mamadou DIOP Castro, *op.cit.*

1096 Propos recueillis auprès de Mamadou DIOP Castro, *op.cit.*

Lorsqu'un conflit éclate ou atteint un certain niveau de complexité, les travailleurs comme les pouvoirs publics tentent d'utiliser certains réseaux pour trouver des solutions. Ainsi les marabouts et les chefs coutumiers sont interpellés en tant que régulateurs sociaux pour qu'ils usent de leur influence afin d'infléchir les positions des uns et des autres. Les chefs religieux au Sénégal ont souvent aidé à dénouer des conflits sociaux dans le calme et la discrétion ou appelé publiquement à sauvegarder la paix et stabilité sociale. Leur intervention dans l'espace public ne signifie pas qu'il y a une faiblesse des institutions. La médiation dont ils se prévalent, est considérée comme un mécanisme de promotion d'un Dialogue social de qualité, telle qu'elle se passe au Niger, pays où les chefs religieux sont membres du Comité du Dialogue social.
L'enjeu majeur du Dialogue social pour l'État du Sénégal, est de faire en sorte qu'il y ait une mutation qualitative du système archaïque de relations professionnelles héritées de la colonisation. Il s'agit de promouvoir de nouveaux comportements, d'attitudes et de vecteurs propices à l'émergence de relations de travail pouvant assurer une plus grande cohérence avec les nouveaux paradigmes du développement.

Le fonctionnement de l'Administration est complexe. L'image qu'elle présente est, souvent, ce qu'en font les gouvernants qui, au gré des alternances, imposent leurs orientations politiques. En plus de la pression des corps sociaux qu'elle subit, l'Administration se présente comme le lieu de tractations de groupes organisés tentant de contourner les règles et les procédures pour accéder à un service public ou pour s'accaparer des marchés publics. La neutralité de l'Administration s'impose alors, comme une exigence pour assurer la continuité des politiques, l'équité devant le service public et la transparence dans les processus décisionnels.

Chapitre deuxième : La problématique de la neutralité de l'administration publique au Sénégal

Le principe de neutralité de l'administration publique, n'empêche qu'elle demeure un lieu de confrontation politique et un instrument de la construction hégémonique du parti au pouvoir. L'Administration sénégalaise a été confrontée à un problème de neutralité. Elle a fait l'objet d'une instrumentalisation politique après l'alternance présidentielle intervenue en 2000. Elle a constitué le lieu de tractations politiciennes entre le pouvoir d'Abdoulaye WADE et des « opposants » susceptibles de rejoindre le parti au pouvoir. Pour la première fois, après l'indépendance du Sénégal, l'Administration publique a été confrontée à l'épreuve d'une alternance politique (Section 1). Malgré son idéal de neutralité, l'Administration sénégalaise connait des pratiques de corruption qui faussent l'égalité des usagers devant le service public et les règles de concurrence des activités économiques. Elle est gangrenée par la petite et la grande corruption; des maux auxquels les pouvoirs publics tentent d'éradiquer par la mise en place d'un dispositif institutionnel et juridique (Section 2).

Section 1 : L'Administration à l'épreuve des alternances politiques

L'alternance *« opère un changement de rôle entre des forces politiques situées dans l'opposition, qu'une élection au suffrage universel fait accéder au pouvoir, et d'autres forces politiques qui y renoncent provisoirement pour entrer dans l'opposition*[1097] ». Elle est donc une permutation au pouvoir de deux ou plusieurs partis. Elle manifeste, de façon claire, la capacité d'intervention du corps électoral dans le choix des gouvernants et, par là même, atteste l'existence des libertés publiques et politiques[1098].

1097 QUERMONNE, Jean-Louis, *L'alternance au pouvoir*, édition Montchrestien, 2003, p. 8; Collection « Que sais-je », n °2459, PUF, 1995.
1098 HERMET, Guy et al. , *Dictionnaire de la Science politique*, édition, Armand Colin, 2001.

Ibrahima FALL la définit comme telle : « *L'alternance démocratique désigne la faculté juridiquement organisée, pour des partis ou familles de partis ayant des projets de sociétés opposés, de se succéder au pouvoir par le jeu des règles démocratiques de dévolution et d'exercice du pouvoir fondées sur le principe de la souveraineté du peuple* [1099]». L'alternance n'apparaît pas *ex-nihilo,* elle est souvent inhérente à une situation politique alarmante ou à des conditions économiques et sociales laborieuses. Ce point de vue est soutenu par Pierre LALUMIERE et André DEMICHEL qui prétendent : « *A titre d'hypothèse, il est possible de soutenir que la loi de l'alternance ne s'applique que durant des périodes de bouleversement politique ou de crise économique et sociale. Une opinion publique profondément divisée fait successivement confiance à l'un et à l'autre parti pour trouver une réponse à ses problèmes. L'alternance est alors le reflet du désarroi profond de larges couches de l'électorat, qui,* […] *ne peut exprimer celui-ci qu'en changeant d'équipes gouvernementales à chaque consultation électorale*[1100] ».

L'alternance n'est pas seulement présidentielle ; elle peut être parlementaire et même « congressionnelle ». Elle est, soit absolue, soit relative ou médiatisée. L'alternance est absolue lorsqu'il y a une dévolution totale du pouvoir à l'opposition[1101]. Elle advient dans les régimes parlementaires à la suite d'élections législatives, lorsque le principal parti d'opposition remporte la majorité absolue au sein de l'assemblée, au moment d'un vote au suffrage universel direct. On la rencontre également dans les régimes présidentiels ou semi-présidentiels. Dans ce contexte, la majorité parlementaire doit concorder et être de même tendance avec celle du Président de la République. L'alternance est relative dans le cas où le pouvoir est dévolu à un seul organe issu de l'opposition (Parlement ou l'Exécutif »[1102].

L'alternance est médiatisée, dans la mesure où, il y a nécessairement et obligatoirement le soutien d'un tiers parti à l'un des deux principaux partis qui concourent au suffrage universel. On parle alors d'un système « à deux partis et demi »[1103].

L'alternance présage toujours un changement politique et de politiques. Elle suppose aussi un changement des hommes et parfois des structures afin d'entraîner une

---

1099 FALL, Ibrahima, *Sous Développement et démocratie multipartisane. L'expérience sénégalaise*, Dakar-Abidjan, Les Nouvelles Editions Africaines, 1977, p.71.
1100 Pierre LALUMIERE et André DEMICHEL cités par Jean-Louis QUERMONNE, *op. cit.* ,
1101 QUERMONNE, Jean-Louis, *L'alternance au pouvoir*, *op. cit.* , p.52.
1102 QUERMONNE, Jean-Louis, *op. cit.* , p.57.
1103 Daniel-Louis SEILER cité par Jean-Louis QUERMONNE, *op. cit.* , p. 60.

modification de politiques, ou déboucher sur une transformation partielle ou totale de la société[1104] .

Il n'est pas aisé de définir le changement politique[1105]. Il peut y avoir une multitude de définitions du changement qui peut être une évolution, une métamorphose, une modification, une mutation, une transmutation ou une transformation[1106].

Le Changement politique est : « *Toute transformation observable dans le temps qui affecte d'une manière qui ne soit pas que provisoire ou éphémère, la structure ou le fonctionnement de l'organisation sociale d'une collectivité donnée et modifie le cours de son histoire* »[1107]. Selon la conception classique de PYE et VERBA, le changement politique est principalement le passage d'un comportement « traditionnel » à des attitudes politiques « modernes »[1108]. Dans la logique de ces auteurs, il s'agit de transformer des sociétés traditionnelles en démocratie[1109]. Peut-on alors définir le changement politique en prenant comme base de données les régimes et systèmes politiques, c'est-à-dire en considérant leur évolution ou leur mutation[1110] ?

Alain ROUQUIE pense que si l'on s'en tient à un sens limité et étroitement politique du terme, il convient alors sous l'angle du changement de distinguer la communauté politique, les autorités politiques c'est-à-dire les détenteurs du pouvoir et les politiques qu'ils mettent en œuvre (*policies*), de l'ordre institutionnel et des formes de gouvernement qui constituent *stricto-sensu* le régime[1111]. Dans les processus de changement politique, l'existence et la présence d'une administration publique demeurent une donnée constante. Elle est la structure par laquelle, les nouveaux gouvernants s'adossent pour mettre en œuvre leurs politiques.

L'administration publique face à l'alternance politique au Sénégal permet de constater le « moment de confrontation » entre les nouveaux gouvernants et l'appareil administratif central. L'alternance politique de 2000 nous donne l'occasion de faire une lecture du choc entre le nouveau politique et l'orthodoxie administrative (§1). Il s'agit

---

1104 BRAUD, Philippe, *La démocratie politique*, éd, Seuil, 2003, p.117.
1105 Cela tiendrait peut-être aux paradigmes explicatifs inhérents aux présupposés idéologiques.
1106 Voir Dictionnaire Le Robert.
1107 BADIE, Bertrand et GERSTLE, *Jacques, Lexique de Sociologie politique*, PUF, 1979.
1108 PYE, Lucien et VERBA, cités par Alain ROUQUIE, « Changement politique et transformation des régimes », in M. GRAWITZ et J. LECA, *Traité de science politique*, tome 2, 1985, PUF, p.599.
1109 Le Sénégal ne se trouvait pas dans ce registre ; en 2000, il était déjà une démocratie.
1110 Il faut préciser que dans la distinction classique entre démocraties pluralistes, régimes autoritaires et systèmes totalitaires, nous nous plaçons ici dans l'organisation constitutionnelle des démocraties pluralistes (régime parlementaire, présidentiel ou d'assemblée).
1111 ROUQUIE, Alain, « Changement politique et transformation des régimes », in M. GRAWITZ et J. LECA, *Traité de science politique*, tome 2, 1985, *op.cit.*, PUF, p. 600.

ici, d'analyser les incohérences relevées dans l'organisation administrative, les confusions de rôles dans le fonctionnement de l'administration et l'incursion du politique dans l'appareil administratif en vue de la construction hégémonique du nouveau parti au pouvoir ou de son dirigeant.

L'alternance politique peut être soumise à l'analyse de la situation de rupture ou de continuité avec le changement d'autres acteurs politiques venus au pouvoir à l'avènement d'une seconde alternance politique (§2).

§1. L'administration sénégalaise face à l'alternance politique de 2000: le choc entre le nouveau politique et l'orthodoxie administrative

Après quarante ans d'indépendance, le Sénégal a connu sa première alternance politique, précisément, en 2000. L'alternance présidentielle de 2000 a profondément changé la physionomie de l'administration publique sénégalaise. L'arrivée d'un nouveau pouvoir politique a été, pour les hauts fonctionnaires, une nouvelle épreuve dans la gestion des affaires publiques. En effet, l'alternance de 2000 a été l'occasion pour les militants du Parti démocratique sénégalais, parti au pouvoir, d'occuper certains postes dans l'administration sans en avoir le profil. L'Exécutif a par la suite, sciemment multiplié la création de structures administratives telles que les agences d'exécution chargées d'assurer certaines grandes missions de l'État.

Une « alternance au pouvoir » comme celle intervenue au Sénégal en 2000, a d'abord suscité des inquiétudes, des doutes, notamment sur la capacité des nouveaux dirigeants à mener des politiques viables et à prendre des mesures ponctuelles adéquates.

Ces questionnements sur la compétence de nouveaux dirigeants tiennent au fait qu'ils n'ont jamais exercé le pouvoir de manière autonome. Aussi, a-t-on remarqué, dès la première installation du « gouvernement de l'alternance », quelques tâtonnements dans la nomination des ministres, basée principalement sur des considérations partisanes. L'illustration la plus parfaite, est la nomination dans le premier « gouvernement de l'alternance » d'un ministre de l'Education nationale, démissionnaire au bout de deux jours après sa prise de fonction. Elle reconnait (Madame la ministre) qu'elle n'avait pas les compétences requises pour assumer cette haute fonction ministérielle. En 2007, la nomination d'un directeur de cabinet dit « politique » du Président de la République à

côté d'un directeur de « Cabinet technique » a été légitimement contestée du fait de son caractère hérétique dans l'organisation administrative[1112].

La co-existence au niveau de la Présidence, d'un directeur de cabinet « technique » et d'un directeur de cabinet « politique », peut être, à tous les égards, une source de conflits de compétence et de politisation des services de la Présidence[1113]. On peut soutenir sans risque de se tromper que les dispositions préalables n'ont pas été prises « pour s'assurer que le profil de celui qui était pressenti, ne répondait pas aux exigences du poste »[1114]. Il était de coutume dans l'administration sénégalaise « senghorienne », qu'une nomination d'un haut fonctionnaire soit toujours précédée d'une enquête policière qui renseigne sur le parcours universitaire, sur l'expertise et la moralité de la personne pressentie à une haute fonction administrative.

Les gouvernants de « l'alternance politique » de 2000, n'ont pas accordé une grande importance à ces enquêtes préalables. L'alternance politique de 2000 a révélé une sorte de « *spoil system* » à travers lequel des administrateurs civils qui, jusque-là, assuraient les fonctions de directeur de cabinet dans les ministères, ont été remplacés par des militants politiques dont certains n'avaient pas le « *background* » nécessaire pour occuper les postes qui leur étaient proposés. Leur méconnaissance de la technique administrative, des rouages de l'administration publique et de ses procédures ont montré des failles aussi bien dans les correspondances administratives que dans le processus de prise de décision. Ces carences ont perduré neuf ans après l'alternance politique. Ce qui a amené le Secrétariat général de la Présidence de la République à solliciter l'assistance de la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT) pour l'organisation de séminaires au courant du mois de décembre 2009, portant sur la

---

1112 Le tout premier ministre de l'éducation nationale après l'alternance présidentielle de 2000, Marie Tissa MBENGUE, responsable politique à Thiès, a été démissionnée de ses fonctions au bout d'une semaine parce qu'elle a considéré que la charge était trop lourde pour elle. La question qui se pose ici, n'est pas l'opportunité ou l'inopportunité de la nomination qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'Exécutif, mais précisément la compétence et l'expertise des personnes nommées. Sept ans après l'alternance, le cas similaire qui a été constaté dans le choix des hommes pour l'occupation des postes dans l'administration publique, est celui de la nomination d'un militant du PDS comme directeur de cabinet. Il s'agit de la nomination de Babacar Gaye, responsable politique à Kaffrine. La personne nommée à ce poste n'avait pas le profil requis, pourtant régi par décret stipulant que : seuls les fonctionnaires de la Hiérarchie A (quatre années d'études universitaires après le baccalauréat) pouvaient accéder à ce poste ; or, le fonctionnaire nommé avait effectué une formation au Centre de Formation Professionnel et Administratif (CFPA) sanctionné par un diplôme après deux ans d'études universitaires. L'administration a corrigé cette erreur de nomination en créant un poste de « directeur de cabinet politique » qui, finalement lui a été octroyé. Cf. *Walfadjri* du lundi 25 juin 2007.

1113 Cf. Interview de Abdoul Aziz TALL, « diagnostique de l'administration publique sénégalaise », journal quotidien, *L'AS* du 12 septembre 2007.

1114 Interview de Abdoul Aziz TALL, « diagnostique de l'administration publique sénégalaise », *op.cit.*

« Rédaction administrative » et destinés aux conseillers techniques de la Présidence de la République[1115].

Au moment de l'alternance de 2000, il semble que les partis qui avaient participé au Front pour l'alternance (FAL) n'avaient pas dégagé un cadre consensuel, pour poser la problématique de l'exercice du pouvoir en termes « de savoir », sur ce qui était possible d'être fait et de le penser de manière rigoureuse en termes de projets et de programmes. C'est ce qui a été à l'origine d'un certain nombre d'avatars sur les décisions prises à la hâte, avec comme conséquence, l'entame de la cote de crédibilité de l'Exécutif. Par exemple, sur le plan administratif la suppression du Ministère de la Communication, qui aurait pu opérer de profondes ruptures, a été dévoyée de son essence. S'il est vrai, que dans les pays où les valeurs démocratiques sont fortement enracinées, les médias ne sont pas encadrés par un organe gouvernemental, la suppression du ministère de la communication au Sénégal avait posé un énorme problème avec cette alternance politique. La prise en charge de l'information par le Secrétariat général du gouvernement, une structure dépendant directement du Premier ministre posait un réel problème d'autonomie. Dans ces conditions, on ne pouvait pas prouver qu'il y avait une rupture entre les médias et le pouvoir politique dans la mesure où l'organe de supervision des médias était logé au cœur de l'Exécutif sénégalais. Mame Moussé DIAGNE explique ces erreurs par : « *une sorte de non rencontre avec l'histoire* […] *et le discours n'a pas été forcément en adéquation avec l'avènement de l'alternance…* » ; *Ce que*, dit-il, « *Hegel, et par la suite Marx ont appelé l'état de la conscience par rapport à l'avènement historique* »[1116].

L'alternance de 2000 signifiait pour bon nombre de sénégalais, une mise à l'écart totale de la gestion des affaires publiques, des caciques du parti socialiste, sanctionnés par le peuple sénégalais pour leur gestion désastreuse de l'État. Le Président WADE affirmait son engagement de changer de méthode de gouverner et d'installer la transparence dans une optique de bonne gouvernance. Dans son message adressé à la nation le 3 avril 2000, le nouveau Président avait tracé le schéma de sa politique, avec comme ossature, une réforme institutionnelle touchant la nature du régime politique qui devrait être « semi-parlementaire ». D'emblée, le Président Abdoulaye WADE annonce

1115 Interview avec Pathé NDIAYE, conseiller en organisation de classe exceptionnelle, à la DREAT, ancien Directeur du Bureau Organisation et Méthode (BOM), février 2010.
1116 Cf. *Le Soleil* n° 8974 du 28 avril 2000.

son intention de procéder à l'audit des ministères et des sociétés publiques par souci de transparence, afin que l'état véritable des lieux soit dressé pour situer les responsabilités. Il appelle ainsi de tous ses vœux une nouvelle morale gouvernementale et ministérielle. Je veux, disait-il: « *un gouvernement de ministres vertueux qui mettent en avant et exclusivement l'intérêt de la nation ; je ne saurais tolérer les pratiques de commissions plus ou moins occultes, de corruption ou de concussion, sous quelque forme que ce soit*[1117] ». La suite des évènements a montré que ce discours a été totalement en déphasage avec la pratique politique du Président de la République qui avait fini par instrumentaliser les audits effectués dans les entreprises publiques et para-publiques pour faciliter la transhumance politique de ses anciens adversaires politiques vers son parti, le PDS[1118].

Les audits ont été conduits dans plusieurs sociétés publiques et parapubliques parmi lesquelles, on note: la SICAP (Société Immobilière du Cap-Vert); le Port autonome de Dakar; le Quotidien « Le Soleil »; la Société SNHLM (Société Nationale à Habitats et Loyers Modérés); la SNCF (Société Nationale des Chemins de Fers du Sénégal); la Poste; l'IPRES (Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal); la LONASE (Loterie Nationale du Sénégal); le CICES (Centre International du Commerce Extérieur du Sénégal); le COUD (Centre des Œuvres Universitaires de Dakar) ; la SODEVA (Société d'Aménagement de la Vallée) ; la SODEFITEX etc. Tous les dirigeants de ces sociétés publiques étaient affiliés au parti sortant, le parti socialiste. A la veille des élections législatives anticipées d'avril 2001, des rapports provisoires relatifs aux audits furent brandis par le parti au pouvoir pour prouver les détournements de deniers publics dont ces directeurs nationaux, anciens caciques du parti socialiste, se seraient rendus coupables. En février 2002, après la publication des premiers résultats de ces audits, quelques directeurs généraux ont été arrêtés et mis sous mandats de dépôt; d'autres étaient placés sous surveillance judiciaire, interdits de sortie du territoire national[1119]. C'est une ironie du sort de constater, douze ans après la première alternance, que ceux-là mêmes qui avaient interdit aux membres du Parti socialiste de sortir du territoire

1117 Cf. *Le Soleil* du 5 avril 2000.
1118 Momar Coumba diop (dir.) *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, CRES-Karthala, 2013, p. 46.
1119 Parmi les directeurs de sociétés qui ont été arrêtés, on note entre autres, Mbaye DIOUF, directeur général des chemins de fers, responsable politique à Thiès ; Sada NDIAYE, responsable politique dans le Fouta; Ibrahima GAYE, directeur général du Quotidien « Le Soleil »; Abdoul Aziz TALL, directeur général de la LONASE, Khady DIAGNE, directrice de la SODIDA.

national pour les besoins des enquêtes dans l'administration publique, ont trouvé la même mesure injuste et illégale, imposée à leur égard par de nouveaux gouvernants[1120].

Les rapports accablants de certaines sociétés incriminées, après l'alternance de 2000, telles que la SICAP, le COUD, ont été utilisés comme un chantage politique contre leurs dirigeants soupçonnés de malversations financières. Ceux qui ont été épinglés par les audits, ont fini par rejoindre le Parti démocratique sénégalais, le nouveau parti au pouvoir. Ils ont été obligés de mobiliser leur base de militants afin d'élargir l'électorat du PDS. Ceux d'entre eux qui ont résisté à la transhumance politique, ont été libérés après plusieurs mois de séjour carcéral sans que les sénégalais sachent réellement si les faits reprochés étaient avérés[1121]. La conduite de ces audits n'a entraîné finalement aucune sanction concrète malgré les déclarations du procureur de la République qui indiquait: « *un petit nombre de rapports ont fait l'objet, après enquête, d'un classement sans suite dûment motivé. Les autres dossiers en état d'être réglés ont donné lieu à l'ouverture d'informations judiciaires dont certaines ont déjà fait l'objet d'une décision judiciaire provisoire ou définitive de clôture […] les dossiers d'audits font l'objet d'un suivi particulier de la part du ministère public pour qu'ils puissent connaître leur épilogue dans les meilleurs délais* »[1122].

La création d'une commission de suivi des audits logée à la Présidence de la République sous l'égide d'Idrissa SECK, ancien Ministre d'État, directeur de cabinet du Président de la République, semblait avoir des relents politiques. Il s'agissait d'instrumentaliser les audits à partir de la haute sphère de l'administration publique pour contraindre certains dirigeants de sociétés publiques et para-publiques à élargir la base électorale du parti au pouvoir. C'est le début de la construction hégémonique du Parti Démocratique Sénégalais et de son leader, Abdoulaye WADE.

A l'épreuve des faits, cette hégémonie du Président de la République s'est heurtée à la constitutionnalisation de la fonction de Premier ministre qui devient un axe

1120 Pour rappel, le PDS a contesté cette mesure et a saisi la Cour de Justice de la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) contre la mesure de sortie du Sénégal. Il s'agit d'Abdoulaye BALDE, Ousmane NGOM, Madické NIANG, Oumar SARR, Samuel SARR, Karim Meissa WADE, tous anciens Ministres du Sénégal. Voir Arrêt de la Cour de Justice de la CEDEAO du 22 février 2013, Ousmane NGOM et Cie contre l'État du Sénégal, Rôle général n° ECW/CCJ/APP/22/12, Abuja, 22 février 2013.

1121 Cf. Article de Momar DIONGUE, « Audits publics: des hauts- dits aux non-dits », *Nouvel Horizon* du 7 au 13 avril 2005.

1122 Cf. Article de Momar DIONGUE, « Audits publics: des hauts- dits aux non-dits », *op.cit*.

central dans le nouveau dispositif constitutionnel. En effet, l'article 53 de la Constitution dispose : « *Le Gouvernement comprend le Premier Ministre, chef du Gouvernement, et les Ministres. Le Gouvernement conduit et coordonne la politique de la Nation sous la direction du Premier Ministre. Il est responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée nationale* ». De plus, en vertu de l'article 57 de la constitution du Sénégal, « *Le Premier Ministre dispose de l'administration et nomme aux emplois civils déterminés par la loi* ».

Selon Ismaïla Madior FALL, un mystère entoure la rédaction de ce titre, et notamment de l'article 53 qui semble tout de même avoir contenté le Président de la République et le Premier Ministre[1123]. Ismaïl Madior FALL précise : « *Pour percer le mystère, il faut remettre la rédaction de la Constitution dans le contexte des années 2000-2001, marqué par un Président de la République (WADE) et un Premier Ministre (NIASSE), chefs de deux partis politiques différents (PDS) et (AFP). Les deux chefs de l'Exécutif étaient, en réalité des associés rivaux qui essayaient de négocier le partage des rôles, dans des conditions plus favorables au premier. A cet égard, la mouture de l'article 53 traduit un compromis entre un Président de la République qui venait d'accéder à la magistrature suprême et ne voulait pas perdre ses prérogatives et un Premier Ministre, certes non élu, mais dont l'appui a été déterminant dans la victoire du premier qui tenait, au nom de cette légitimité, à gagner le maximum de pouvoir que lui permettait le rapport de forces politique du moment […] Aussi, ce compromis rédactionnel n'est-il pas susceptible de créer une dyarchie à la tête de l'État ?* »[1124].

Il est apparu que la volonté d'affirmation de deux premiers ministres, Moustapha NIASSE et Idrissa SECK, s'est confrontée à la résistance affichée par le chef de l'État qui a voulu en toute circonstance affirmer ses prérogatives. La construction hégémonique du Président de la République a fini par s'imposer sur cette forme de « dyarchie gouvernementale » qui avait inspiré le Constituant sénégalais de 2001.

En dehors de l'instrumentalisation des audits dans l'administration publique, l'un des faits les plus marquants de l'alternance politique de 2000, demeure la multiplication des ministères et des agences d'exécution[1125]. Le décret 90-333 du 27 mars 1990 avait créé 15 ministères ; le décret n° 98-604 du 4 juillet 1998 en avait créé 23 ; avec

1123 FALL, Ismaïl Madior, *Evolution constitutionnelle du Sénégal, De la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Université Cheikh Anta DIOP, CREDILA, CREPOS, 2007, p. 127.
1124 FALL, Ismaïl Madior, *Evolution constitutionnelle du Sénégal, op.cit.*, p. 127.
1125 Voir annexe IV.

l'alternance politique de 2000, le décret 2000-269 du 5 avril 2000 crée 26 ministères. De 2000 à 2007, le nombre des ministères et des services rattachés s'accroit de manière constante. On dénombre 37 ministères crées en vertu du décret n° 2007-567 du 30 avril 2007[1126]. L'étude sur les missions de l'État du Sénégal, réalisée par la Délégation au Management public (DMP) en 2007, montre qu'il y a une vingtaine de décrets portant répartition des services de l'État avec une moyenne de deux remaniements profonds et des réaménagements multiples depuis avril 2000 jusqu'en septembre 2008[1127]. La multiplication des ministères répond à un souci de l'Exécutif de satisfaire une clientèle politique et de veiller pour que chaque département soit représenté dans l'attelage gouvernemental par un responsable politique du PDS. Depuis 2000, il est fréquent de constater des manifestations de militants d'une tendance politique après la formation d'un nouveau gouvernement pour réclamer la nomination d'un responsable politique ou sa réintégration après qu'il eût été limogé du Gouvernement.

La multiplication des ministères et des services démembrés a contribué à la dispersion des missions de l'État[1128] au moment où l'État régulateur cède la place de plus en plus au secteur privé pour impulser la croissance économique. A partir des décrets de répartition des services et des dysfonctionnements constatés dus à l'enchevêtrement des missions des différents services administratifs de l'État, la DMP soulève dans l'Etude des missions de l'État qu'elle a réalisée, en juin 2007, le manque de rationalité dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration sénégalaise. Le recentrage des missions de l'État nécessite, d'après cette étude, le recadrage des pôles d'interventions pour une meilleure visibilité de l'action gouvernementale. Ainsi, la DMP a proposé des pôles d'intervention regroupant des missions complémentaires pouvant constituer l'ossature de la configuration du Gouvernement[1129].

- Pôle1 : Economie, Finance et Plan ;
- Pôle 2 : Affaires Etrangères et Sénégalais de l'Extérieur ;
- Pôle 3 : Education, Formation professionnelle, et Recherche ;
- Pôle 4 : Solidarité et Intégration socio-économique ;

1126 *Etudes sur les normes et procédures de création des structures administratives*, DREAT, mars 2009.
1127 Cf. *Etude sur les missions de l'État*, Délégation au Management Public, Secrétariat de la Présidence de la République, p. 12. Voir également annexe 4.
1128 Voir à ce propos, Momar Coumba diop (dir.) *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, CRES-Karthala, 2013.
1129 Cf. *Etude sur les missions de l'État*, Délégation au Management Public, *op. cit*., pp. 3-4.

- Pôle 5 : Sécurité, Administration territoriale et Décentralisation ;
- Pôle 6 : Agriculture, Elevage, Pêche ;
- Pôle 7 : Energie, Mines, Hydraulique ;
- Pôle 8 : Forces armées ;
- Pôle 9 : Sports, Jeunesse, Loisirs ;
- Pôle 10 : Transports, Infrastructures, Equipement ;
- Pôle 11 : Santé, Hygiène publique ;
- Pôle 12 : Assainissement, Environnement et Cadre de vie ;
- Pôle 13 : Justice et Promotion des Droits Humains ;
- Pôle 14 : Tourisme, Culture et Artisanat ;
- Pôle 15 : Fonction Publique, Travail et Emploi ;
- Pôle 16 : Aménagement du Territoire, Urbanisme et Habitat ;
- Pôle 17 : Information, Postes et Télécommunications.

Ces regroupements ne sont pas univoques ; ils constituent des repères pour la création de ministères dynamiques disposés à répondre aux nombreuses demandes sociales dans un pays sous-développé[1130].

L'alternance présidentielle de 2000 avait fortement perturbé l'administration sénégalaise du fait de la constitution de nouveaux réseaux politiques autour du pouvoir qui œuvraient et manœuvraient pour satisfaire une clientèle politique affiliée au PDS. Ce qui explique quelque part, la création d'agences administratives dont les plus importantes sont rattachées à la Présidence de la République. Le mépris affiché par le pouvoir à l'égard de l'administration publique, explique parfois une « résistance souterraine » de technocrates ou de militants ayant occupés de hautes fonctions mais tombés en disgrâce. Cette résistance se révèle souvent par la mise à la disposition de certains médias des dossiers sensibles de l'État. L'exemple du *Millenium Challenge Account* relatif au projet de la plateforme multifonctionnelle de Diamniado qui a été remplacé par le projet *JAFZA* destiné à créer une Zone Economique Exclusive, a soulevé beaucoup d'interrogations au niveau des médias et des acteurs non-étatiques. Le projet de Diamniadio devait mettre à la disposition des investisseurs un terrain foncier

1130 Cette étude sur les missions de l'État n'a jamais été remise au Président de la République, l'autorité de la DMP de l'époque, étant lui-même fortement engagée dans le Parti au pouvoir. Il sera par la suite Directeur de Cabinet de Karim WADE, Ministre de la Coopération.

aménagé et équipé pour y implanter de nouvelles industries. Le Sénégal attendait de la partie américaine environ 800 millions de dollars sous forme de dons alors que le projet *JAFZA* qui devait être financé par un prêt à hauteur de 400 millions de dollars a été choisi sans procédure d'appel d'offre. Pourquoi, le Gouvernement du Sénégal a accepté un prêt à la place d'un don ? Y avait-il des dessous de table que le commun des sénégalais ignorait ? [1131]. C'est une pratique de gestion peu transparente qui soulève beaucoup de questions légitimes.

Le protocole d'accord secret entre l'État du Sénégal et France Telecom concernant la vente des parts que détient le Sénégal au sein de la SONATEL, est un autre exemple de gestion non transparente. Il s'agissait de vendre les parts du Sénégal sans que les travailleurs de la SONATEL eux-mêmes eussent pris connaissance de la teneur du contrat. Ce contrat secret entre l'Etat du Sénégal et France Telecom a particulièrement mobilisé les cercles d'intellectuels, les partis politiques et les organisations de la société civile qui ont tenu à connaître les tenants et les aboutissants d'une telle tractation secrète. Ces faits largement relatés dans la presse, témoignent de cette résistance de quelques acteurs pour obliger les gouvernants à rendre compte, non seulement à la nation sénégalaise mais à alerter les bailleurs de fonds et partenaires techniques et financiers du Sénégal, sur de telles pratiques peu orthodoxes de la gestion publique[1132].

Les gouvernants arrivés au pouvoir au Sénégal en 2000 se sont montrés peu rigoureux dans la gestion des affaires publiques. C'est peut-être l'une des causes de la sanction du peuple sénégalais à l'égard du PDS. Dans le jeu normal des élections disputées librement, l' « Administration WADE » a laissé la place à une « autre Administration ». En effet, l'alternance de 2012 a succédé à celle de 2000, avec un autre dispositif gouvernemental et administratif, avec des promesses et des projets. L'exercice du pouvoir et réalité du terrain ont montré que l'alternance n'est pas nécessairement révolutionnaire. L'administration publique face à une autre alternance, peut alors bannir ou garder des pratiques tolérées ou imposées par les nouveaux gouvernants. Il s'agira précisément dans l'action administrative de voir s'il y'a rupture ou continuité ?

1131Voir à ce titre, l'article de Latif COULIBALY, *Sud Quotidien* du lundi 16 juillet 2007 ; voir également l'ouvrage de Sogué DIARISSO, *Mémoires pour l'espoir*, l'Harmattan 2012, pp. 77 et sq.
1132 www.xibar.net/CESSIONS-DES-ACTIONS-DE-LA-SONATEL

§2. L'administration sénégalaise face à l'alternance politique de 2012: rupture ou continuité?

Il n'est pas aisé de dresser le bilan d'une alternance politique au profit d'un parti après quatre années d'exercice du pouvoir en comparaison à un autre parti qui a eu la main sur la haute Administration centrale d'État pendant douze ans. Notre analyse se fonde alors sur des signes annonciateurs qui présagent une rupture ou une continuité dans les pratiques de gouvernance.

Douze ans après la première alternance du Sénégal indépendant, Macky SALL arrive au pouvoir, porté par un ensemble de partis politiques et de mouvements citoyens sous la bannière de la coalition « *Benno Bokk Yakaar* » (que l'on peut traduire en langue française, « unis pour l'espoir »). Dès l'entame de son mandat, le Président a affirmé sa détermination de placer celui-ci sous le sceau de la gouvernance vertueuse. Cette posture révèle la « volonté » du nouveau Président à opérer des changements et des ruptures profondes dans la gestion des affaires publiques. Au nom des principes de transparence et de redevabilité, les audits ont refait surface mais aussi la traque des biens supposés mal acquis par les dirigeants du Parti démocratique sénégalais qui ont géré les affaires publiques de 2000 à 2012. La traque des biens mal acquis devient le maître-mot et le cheval de bataille du nouveau pouvoir qui affiche son ambition d'inscrire l'action du gouvernement dans le sillage d'une gouvernance saine. Ainsi donc, certains dignitaires du PDS dont l'un des ministres les plus influents du dispositif gouvernemental précédent, en l'occurrence, Karim WADE, ancien Ministre des infrastructures, des transports et de la coopération internationale, sont poursuivis pour enrichissement illicite. Les anciennes autorités politiques sortantes ont trouvé dans l'activation des audits et la traque des biens mal acquis, une « chasse aux sorcières » pour décapiter le PDS. Le Président Macky SALL, dans une déclaration télévisée à la RTS souligne à cet effet: « *J'ai entendu des gens s'offusquer du fait qu'ils aient été convoqués. Ils considèrent qu'ils ne sont pas justiciables ou ne sont pas des citoyens comme les autres. Ceux qui n'ont rien à se reprocher, doivent être calmes parce que rien ne pourra leur arriver. Nous ne sommes pas dans une république bananière*". En

outre, il déclare : « … *les audits seront faits et la loi sera égale pour tout le monde que cela soit du pouvoir ou de l'opposition* »[1133].

Sans préjuger d'une quelconque construction hégémonique du président Macky SALL, les audits auraient été réactivés par les nouveaux gouvernants pour faire un état des lieux de la gestion des affaires publiques sous la présidence d'Abdoulaye Wade. C'est dans cette optique que le Président Macky SALL a pris le décret n° 2012-502 du 10 mai 2012 portant nomination des membres du siège, du parquet et de la Commission d'instruction de l'enrichissement illicite. Mais la traque des biens mal acquis pose d'énormes problèmes concernant ses méthodes, son orientation et ses résultats. Elle a fait l'objet de beaucoup de controverses juridiques sur sa légalité. Elle a également occasionné de nombreuses interventions des marabouts notamment ceux de Tivaouane et de Touba pour solliciter une clémence du chef de l'État à l'égard des anciens dignitaires du « pouvoir libéral ». La Cour de répression de l'enrichissement illicite s'est principalement occupée pendant près de deux ans de l'affaire Karim WADE. D'autres caciques du Parti démocratique sénégalais comme oumar SARR, ancien ministre de l'habitat et maire de Dagana ; Abdoulaye BALDÉ, maire de Ziguinchor ayant occupé successivement les portefeuilles de la Défense et des mines ; Ousmane NGOM, ancien ministre de l'Intérieur, sont poursuivis pour délit enrichissement illicite. D'autres personnalités ayant accepté de transiger comme Tahibou NDIAYE, ancien directeur du Cadastre, ont retrouvé la liberté. Le traitement équitable des dossiers relatifs à l'enrichissement illicite est fortement suspecté par une partie de l'opinion publique sénégalaise. En effet, le dossier judiciaire d'anciens responsables politiques du PDS, a été classé sans suite après leur transhumance vers le parti au pouvoir. L'exemple de la transhumance d'Awa NDIAYE, ancienne responsable du PDS, épinglée par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) sur des marchés fictifs, est un cas patent. Son implication dans la campagne électorale à Saint-Louis en vue des élections locales de juin 2014 au Sénégal, a favorisé la victoire controversée du Beau-frère du Président Macky SALL au détriment de son ancien camarade de parti Ahmed FALL BRAYA. La transhumance de cette ancienne responsable politique du PDS, a eu raison des poursuites judiciaires faites au nom de la gouvernance saine et vertueuse. Cette posture de Macky SALL rappelle l'instrumentalisation politique des audits au début de la présidence d'Abdoulaye WADE dans le but d'élargir les bases politiques de son parti.

1133 Voir Journal Walf'Grand-Place du mardi 22 mai 2012, p. 5.

Le Président Macky SALL, après le premier Sommet Etats-Unis/Afrique tenu à Washington en août 2014, a affirmé devant la presse internationale, à propos de la traque des biens mal acquis : « *il n'y a pas d'acharnement, sur qui que ce soit. Vous seriez surpris par le nombre de dossiers auxquels je n'ai pas donné suite* »[1134]. Cette parole du Président SALL est soit la confirmation d'une opinion publique déjà forgée sur la suspicion de l'orientation des poursuites à l'endroit de ses adversaires politiques soit un lapsus qui révèle l'immixtion de l'Exécutif dans les dossiers judiciaires sensibles portant ainsi un discrédit sur la séparation des pouvoirs et l'indépendance de la justice au Sénégal. Une autre déclaration du Président Macky SALL à travers une station de radio française concernant une éventuelle libération de Karim WADE, à la veille d'un dialogue national qu'il a lui-même convoqué, conforte le doute émis par des acteurs politiques sur la sincérité de la traque des biens supposés mal acquis, dès le début des procédures judiciaires engagées contre les membres du gouvernement sortant. Les raisons humanitaires invoquées par le juge de l'application des peines pour les deux complices et co-détenus de Karim WADE, ne pouvaient que présager une éventuelle décision de sa libération. Le Président SALL déclare à ce propos : « …*Et puis il y a le cas de monsieur Karim Wade. Effectivement, beaucoup de personnes demandent qu'il soit élargi. Tout ça, c'est possible mais il faut le mettre dans le contexte réel et je pense que, oui il ne faut pas désespérer que cela puisse avoir lieu […] A partir du moment où le débat est posé sereinement, normalement il n'y a pas de raison qu'il n'y ait pas de solution. Mais en sachant que tout cela se fait dans le cadre de la loi ou des prérogatives constitutionnelles du président de la République. Ça c'est la Constitution qui me donne le pouvoir de grâce*»[1135]. L'utilisation de la grâce présidentielle ou même de l'amnistie qui est un attribut des pouvoirs constitutionnels du Président de la République, va à l'encontre de l'esprit de la traque des biens dits mal acquis qui était une forte demande sociale des populations sénégalaises, plus que la réduction des prix des denrées de première nécessité[1136].

L'enrichissement d'anciens hauts responsables du PDS, qu'ils soient de l'opposition et du pouvoir, est un fait indiscutable. La plupart d'entre-eux justifient leur fortune par des

1134http://www.leral.net/La-grosse-boulette-de-Macky-Sall-a-propos-des-dossiers-classes-sans-suite
1135 Cf. Interview du Président Macky SALL sur RFI avec Christophe BOISBOUVIER diffusée le jeudi 2 juin 2016, http://www.rfi.fr/emission/20160602-macky-sall-senegal, consulté le 9 juin 2016.
1136 Cf. article de Mody NIANG, "Ce n'était donc que ca, cette alternance du 25 mars 2012!", source: seneweb.com, article consulté le 3 juin 2016.

dons gracieusement consentis par le Président WADE et dont l'origine serait des fonds politiques.

Dans le domaine de l'organisation administrative, l'administration publique sénégalaise avait connu une profonde désorganisation sous le mandat d'Abdoulaye WADE. Une désorganisation ayant conduit à un enchevêtrement des missions de structures créées et une prolifération des agences administratives. La réorganisation des structures est apparue comme un leitmotiv dans le discours du Président Macky SALL pour le retour à l'orthodoxie administrative. Pour le Président SALL, l'alternance politique de 2012 est le moment pour l'administration sénégalaise de « redorer son blason ». En effet, sur son injonction, l'Inspection générale d'État (IGE) a conduit une mission d'étude pour la rationalisation et la structuration des services de l'État. Ces travaux auxquels, ont participé tous les inspecteurs d'État, sont présentés au Président de la République en mai 2012. Ils ont suivi une méthodologie en considérant certains référentiels qui permettent de livrer des résultats « probants »[1137].

La méthodologie consistait à l'analyse des missions et des objectifs des structures administratives; l'identification des duplications et des chevauchements; l'analyse de la pertinence et de la cohérence des structures au regard des missions de toute institution administrative ou de département ministériel afin de réduire les coûts de fonctionnement. Cette analyse a conduit à la formulation d'avis par l'IGE sur la création des nouvelles entités publiques ou la suppression de certaines structures.

La méthodologie de l'IGE, telle qu'elle l'a affirmée, s'est référée aux principes et normes fondamentaux de l'administration publique sénégalaise. Il s'agit:

- la vision stratégique et les orientations du nouveau Président de la République ;
- le décret n° 2012-437 du 10 avril 2012 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères;
- les principes et normes d'organisation administratives en vigueur au Sénégal qui servent de référentiels à l'Inspection générale d'État dans le cadre de ses missions d'inspection, d'audit, d'enquêtes, d'études et de conseil;

1137 Voir document relatif à la séance de restitution par l'Inspection générale d'État (IGE) des travaux de rationalisation et de restructuration des services de l'État, www.gouv.sn

- les normes et les meilleures pratiques professionnelles de restructuration du secteur public dans une optique de modernisation et de réforme de l'État;
- les normes généralement admises de gestion prévisionnelle des effectifs et des emplois et de la compétence (GPEEC) qui constituent un axe central de la réforme de l'État.

A la suite de ces considérations, l'IGE a suggéré la suppression de 59 structures ; à savoir : 2 Directions générales; 41 Directions; 9 Agences; 2 Cellules; 1 Office; 1 Société nationale en phase de création; 1 Fonds; 1 Mission; 1 Délégation.

Les motifs qui ont été invoqués par l'IGE pour la suppression de certaines structures sont fondés sur le chevauchement ou l'enchevêtrement de leurs missions respectives.

La justification servie est que certaines structures sont considérées comme inopportunes dans l'organisation et le fonctionnement de l'Administration ou bien elles sont de simples duplications d'autres structures. Les propositions de suppression appellent ainsi une meilleure rationalité des structures suivant l'incorporation d'une structure au sein d'une autre ou la fusion de structures pour une seule chargée d'exécuter les mêmes missions[1138].

La critique que l'on faire à l'IGE est l'absence d'un travail de terrain. Aucune visite des services n'a été effectuée. Des structures ont été supprimées mais d'autres ont été créées. De plus, l'annonce faite par le Président de la République Macky SALL, lors du Conseil des Ministres du 14 février 2013, de la création d'une Agence nationale de Sécurité de proximité (ANSP) au sein du Ministère de l'Intérieur qui viendrait en appui aux services de sécurité publique parallèlement à l'Agence nationale de la Sécurité (ANS) logée à la Présidence de la République, pose davantage la pertinence de la création des structures administratives dénuée de tout relent politique. En effet, cette annonce fait suite à une manifestation devant le Palais de la République des jeunes qui s'étaient engagés à assurer la Sécurité de Macky SALL durant l'élection présidentielle de 2012. La création de cette agence permet de poser une question légitime, à savoir s'il ne s'agirait pas de caser ceux qui assuraient la garde rapprochée du Candidat Macky

1138 Il est possible que le Président M. SALL ait suivi les recommandations de l'IGE en supprimant en décembre 2013 le FNPJ (Fonds national de promotion de la jeunesse) ; l'ANEJ (Agence nationale de l'emploi des jeunes); l'AJEB (Agence pour l'emploi des jeunes de la banlieue) et l'ANAMA (Agence nationale d'appui aux marchands ambulants) pour les faire remplacer par une seule agence dénommée ANPEJ (Agence nationale pour la promotion de l'emploi des jeunes) en janvier 2014.

SALL [1139] ? Malgré l'annonce faite sur la suppression d'une bonne partie des agences administratives, Macky SALL a maintenu, pour l'essentiel, le parc des agences mis sur pied par Abdoulaye. WADE, pour reprendre les mots de Momar Coumba DIOP[1140]. Ce qui est une preuve de continuité dans ce domaine[1141].

Le décret n°2014-849 du 06 juillet 2014 portant composition du gouvernement et le décret n° 2014-851 du 06 juillet 2014 portant nomination des Secrétaires d'État ne vont pas dans le sens de la réduction de la taille du gouvernement. Ce dernier est porté à une quarantaine de membres à savoir 32 ministres et 5 secrétaires d'État. Chaque nouveau département ministériel génère de nouvelles structures administratives. Cette architecture gouvernementale est très éloignée de la configuration indiquée par l'ancienne Délégation au Management public (devenue la DREAT puis le BOM) pour regrouper des pôles d'intervention afin d'obtenir une taille raisonnable d'un gouvernement[1142].

Il faut souligner que les schémas établis par la CORASEP et les missions IGE-BOM, n'ont pas été toujours respectés par les gouvernants eux-mêmes, notamment, après les alternances politiques de 2000 et de 2012. En effet, le rapport de l'Inspection générale d'Etat de 2014, relatif à l'état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes au Sénégal, relève des dysfonctionnements dans la création et l'organisation des services. L'IGE a rappelé que : « *la création de services publics ne reposant pas sur un besoin réel, justifié par l'intérêt public, ainsi que leur mauvaise répartition, constituent autant d'obstacles à la clarté des missions, à la cohérence et à la compréhension de l'action administrative* »[1143]. Malgré, l'existence d'un cadre réglementaire, on constate fréquemment, la création de structures administratives au moyen des décrets portant répartition des services de l'État entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères. Par exemple, le décret n° 2012-543 du 24 mai 2012 relatif à la répartition des services de l'État, a créé la Direction de la Modernisation et de l'Équipement rural ainsi que la Direction du Financement et du partenariat avec les Organisations au Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement rural[1144]. Or, l'objectif de ces décrets n'est

1139 Voir à ce propos l'article « Création d'une Agence nationale de Sécurité : Macky case sa « milice privée » sur Seneweb du mercredi 20 février 2013.
1140 Momar Coumba diop (dir.) *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, CRES-Karthala, *op.cit*., 2013, p. 49.
1141 *Idem.*
1142 Voir *Supra*, pp. 356-357.
1143 Voir Rapport de l'IGE, *état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, 2014, pp. 24 et sq.
1144 Voir Rapport de l'IGE, *état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, 2014, pp. 24 et sq.

pas de créer de nouvelles structures mais de déterminer le rattachement organique des services administratifs déjà créés ainsi que la tutelle des entreprises du secteur parapublic. Ces décrets révèlent, également, l'existence de services qui ne figurent pas dans l'organigramme de leur ministère de rattachement et ne disposent d'aucun acte réglementaire devant les organiser. Enfin, à la faveur de ces décrets de répartition, des services sont créés sans être opérationnels. C'est le cas de la Direction du Conseil stratégique, de l'Innovation et de l'Organisation ainsi que la Direction du Renforcement des capacités des personnels et de la Communication créées depuis à la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance technique (DREAT)[1145]. Compte tenu de l'ampleur de ces dérives administratives, l'IGE a rappelé dans son rapport de 2014 l'ensemble des textes réglementaires qui régissent la création des structures administratives.

L'« Administration de Macky SALL » n'est pas exempte de critiques négatives dans le choix des hommes. Les mêmes pratiques qui ont été observées et décriées sous l' « Administration WADE », sont reconduites après l'alternance de 2012. En effet, des étudiants, membres actifs de l'Alliance pour la République (APR), alors dans l'opposition, sont nommés à la tête d'agences administratives sans aucune expérience et sans aucun parcours professionnel reconnu. De plus, des nominations de militants ont été fustigées dans le corps diplomatique au détriment des diplomates de carrière. Comme sous le régime de WADE, des militants de l'APR sont très souvent portés à la présidence de Conseils de surveillance et des Conseils d'administration afin de leur permettre de consolider leur structure politique de base.

Il serait difficile dans ces cas précis de parler de rupture dans le choix des hommes aux postes stratégiques. Le slogan du Président SALL : « la patrie avant le parti » n'a pas trouvé une traduction réelle dans le champ politique. La nomination des hommes montre que le Président Macky SALL a l'exigence de satisfaire une clientèle politique au sein de son propre parti et de la coalition des partis politiques qui l'ont soutenu au second tour de l'élection présidentielle de 2012. La fronde des membres du mouvement « Macky 2012 » n'avait autre motivation que d'attirer l'attention du Président de la République sur les éventuelles nominations que pourraient obtenir les membres de la

1145 Voir Rapport de l'IGE, *état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, 2014, *op.cit.*, pp. 24 et sq.

Convergence des cadres républicains de l'APR. Cette stratégie révèle des similitudes avec celle des alliés du PDS après l'alternance de 2000.

Durant les deux premières années du mandat de M. SALL, le train de vie de l'État n'a pas faibli ; les mêmes privilèges pour les ministres et les hauts fonctionnaires, sont maintenus. Le budget de la Présidence de la République et les fonds politiques n'ont pas connus de réductions considérables. Par ailleurs, les marchés de gré à gré, très souvent décriés sous le régime de WADE, sont fortement utilisés après l'alternance de 2012. Les nouveaux gouvernants donnent comme alibi, la lourdeur et la longueur des procédures dans l'exécution des marchés publics. L'urgence de l'exécution des grands travaux explique la nécessité de recourir aux marchés de gré à gré. Il est difficile dans ces conditions, de cerner les critères de sélection des bénéficiaires dans ces types de marchés publics qui constituent, par excellence, des lieux de grande corruption. Finalement, les marchés de gré à gré qui ont fait l'objet de critiques acerbes sous le régime de WADE, trouvent une « légalité » et une « légitimité » après l'alternance de 2012. Dans ces marchés, ce ne sont pas les sommes faramineuses mises en jeu qui posent problème; ce sont les risques de corruption et la non-transparence qui sont mis en cause car ces marchés ne rentrent pas dans le cadre des pratiques rigoureuses de bonne gouvernance. Dans ce domaine, il est également difficile d'affirmer qu'il y'a rupture par rapport au pouvoir précédent. C'est donc, au contact avec la réalité du terrain et la complexité de la gestion des affaires publiques, qu'un parti d'opposition, arrivé au pouvoir, trouve l'impérieuse nécessité d'opérer des choix pour satisfaire les demandes sociales. Il s'agit de ne pas décevoir l'électorat, seul maître du jeu dans la désignation des futurs gouvernants. Les principes de bonne gouvernance d'hier semblent, alors, ne pas avoir les mêmes valeurs et les mêmes échos au niveau de nouveaux gouvernants arrivés au pouvoir.

L'expérience de la gestion des affaires publiques depuis l'alternance politique de 2000 au Sénégal, a montré que l'administration publique est incontournable dans les processus de mise en œuvre des politiques quel que soit le régime en place. Elle est assise sur un principe de continuité qui ignore les obédiences politiques. L'administration publique est en principe neutre dans la gestion des affaires publiques et doit être fortement attachée aux principes républicains pour pouvoir accompagner tout parti au pouvoir dans la réalisation du projet de société qui est le sien. L'administration, comme le soutiennent R. CATHERINE et G. THULLIER, est « *dépositaire des velléités*

et des réalités acquises, elle est le témoin de l'histoire et de la continuité nationales à travers les changements de régimes et de républiques, les guerres, les crises ministérielles. Introductrice des nouveaux gouvernants à leur fonction provisoire, […] Etrangère aux hasards du pouvoir, indépendante de l'électeur, blindée contre les humeurs du public, elle est forte de son statut qui garantit ses membres contre l'adversité politique et les traverses individuelles[1146] ». Dans cette optique, l'alternance est conservatrice et non révolutionnaire, c'est une simple rotation des partis au pouvoir[1147]. Dans un système démocratique, l'alternance est nécessaire; elle est même souhaitable. Elle rassure les citoyens que la forme de l'État et les libertés survivent aux changements de gouvernement. Elle donne à la nouvelle majorité toute la latitude de procéder à des changements qui, parfois, vont jusqu'à une rupture par rapport à une situation antérieure. Au regard de l'alternance intervenue en 2000 au Sénégal, les changements opérés aussi bien sur le plan politico-institutionnel que dans le domaine socio-économique, devaient procéder d'une logique de rupture. A ce propos, Jean BOSSUYT et Ismaïla Madior FALL soulignent : « l'arrivée d'Abdoulaye WADE en 2000 avait déclenché des attentes […] de refondation de la gouvernance et de relance économique et sociale. Plusieurs analystes s'accordent sur le constat que les 12 ans passés sous l'Administration précédente (administration WADE) n'ont pas provoqué une remise en cause fondamentale du mode de gouvernance »[1148]. Le même constat s'impose avec « l'administration SALL » où l'Alliance pour la République (APR) est omniprésente avec les mêmes figures que présentait le PDS notamment l'organisation de la transhumance politique, les guerres intestines et de positionnement entre responsables politiques.

La question qui se pose est de savoir si une alternance peut faire table rase du passé ?

Il est évident, comme le dit Léo HAMON, que : « *tout gouvernement gère la société telle qu'il l'a en mains : sans doute peut-il la réformer, doit-il l'amender, doit-il même le faire afin notamment que ceux par qui il a été porté au pouvoir voient bien qu'il y a*

1146 CATHERINE, Robert. ; THUILLIER, Guy., *Introduction à une philosophie de l'administration*, Paris, Armand Colin, 1969, p. 26.
1147 Cf . Interview d' El Hadji MBODJ, *Le Temoin* n° 573 de la semaine du mardi 14 au lundi 20 août 2001.
1148 BOSSUYT, Jean ; FALL, Ismaïla Madior, *Analyse d'économie politique au Sénégal : dans quelle mesure le cadre global de la Gouvernance au Sénégal est-il réformable ?* Etude réalisée pour le compte de l'Union européenne, février 2013.

pour eux quelque chose de neuf, mais à moins de bouleverser de fond en comble, du jour au lendemain ou d'une année à l'autre, la société qu'il a trouvée (et cela s'appelle une révolution au sens propre du terme)[1149] . Mais l'alternance n'est pas la révolution ; étant entendu que cette dernière conduit, au sens de Siegmund NEUMANN, à « *un changement radical, fondamental dans l'organisation politique, la structure sociale, la maîtrise de la propriété en matière économique et le mythe dominant d'un ordre social, traduisant ainsi une rupture majeure dans la continuité du développement*[1150] ».

Ce qui caractérise essentiellement le changement politique, ce sont les actes de gouvernance que posent les autorités politiques ; qu'il s'agit dans le domaine juridico-institutionnel, administratif ou économique ou dans le domaine des comportements et de pratiques politiques. Le changement suppose des réformes et des amendements de la part d'un gouvernement dans la gestion de la société qu'il administre. Il peut être ainsi considéré comme la mise en œuvre par les autorités, de politiques publiques nouvelles, de toutes pratiques ou réformes censées apporter une rupture par rapport aux politiques antérieures.

Le changement politique n'est pas un changement de l'administration publique mais d'une administration publique ou tout au moins d'une certaine pratique administrative.

La survenance de toute alternance politique doit s'appuyer sur l'administration publique pour garantir la continuité du service public.

La neutralité de l'administration publique au Sénégal ne doit pas seulement être promue et garantie par les gouvernants, elle doit être le crédo des fonctionnaires afin d'assurer l'égalité de tous les citoyens devant le service public. Or, le mal de l'administration sénégalaise se trouve dans la persistance des habitudes de corruption que l'on retrouve à tous les niveaux de la sphère administrative.

1149 HAMON, Léo, *op. cit.*, p. 32.
1150 NEUMANN, cité par François CHAZEL, in : « Les ruptures révolutionnaires », in: *Madeleine GRAWITZ et Jean LECA, Traité de Science Politique*, PUF, 1985.

Section 2 : La corruption dans l'administration publique

La corruption est un phénomène complexe et multidimensionnel qui touche, à des degrés divers, l'ensemble des pays du monde, qu'ils soient riches ou pauvres[1151] et « s'introduit dans toutes les formes de gouvernement »[1152]. Les réflexions sur la corruption ont été, pendant des siècles, le domaine réservé de la philosophie qui avait pris l'option de traiter de la raison et de la morale dans le Gouvernement de la cité[1153]. Selon Jean Cartier-BRESSON, ce sont les Sciences politiques qui, dans les années soixante, vont au-delà de la démoralisation du sujet en acceptant d'étudier la corruption selon une grille de lecture individualiste, utilitariste et fonctionnelle[1154]. En tout état de cause, les prémices méthodologiques de l'économie politique de la corruption, souligne BRESSON, sont empruntées aux recherches de l'école du *Public choice*. En effet, les agissements individuels s'expliquent par rapport au seul objectif de maximisation du bien être dans un univers de rareté. Dès lors, la morale ainsi que la pression communautaire ne jouent aucun rôle dans le choix de comportement des agents[1155].

Du fait de sa complexité, il est difficile d'en donner une définition univoque. Le mot corruption possède des connotations très différentes selon la période et le lieu de son utilisation. Cette variation, s'opère par rapport à la perception de la rationalité sociale ou de l'irrationalité du phénomène[1156].

La définition de la corruption comme comportement déviant des fonctionnaires vis-vis des normes de l'administration publique est illustrée par Joseph Samuel NYE en 1967. Pour lui, la corruption est « un comportement déviant par rapport aux obligations normales d'un fonctionnaire pour des raisons privées (famille, relations), pécuniaires ou de gains de statut ; ou qui viole les règles de fonctionnement à la suite d'influences privées. Ceci implique l'acceptation de pots-de-vin (comme récompense d'un

1151 Cf. *Rapport sur la gouvernance en Afrique II*, 2009, p. 241.
1152 Voir Enery QUINONES, "Qu'est-ce que la corruption", http://www.observateurocde.org
1153 BRESSON, Jean Cartier, « Eléments d'analyse pour une économie de la corruption **»,** in : *Revue Tiers-Monde, Drogue et développement*, Tome XXXIII, n° 131 Juillet-Septembre 1992, p. 583.
1154 BRESSON, Jean Cartier, « Eléments d'analyse pour une économie de la corruption **»,** in : *Revue Tiers-Monde, Drogue et développement*, Tome XXXIII, n° 131 Juillet-Septembre 1992, *op.cit*., p. 583.
1155 *Ibidem*, p. 585.
1156 *Ibidem*, p. 584.

changement de position) ; du népotisme (don, patronage, attribués par relation et non par mérite) ; d'une mauvaise allocation (appropriation de ressources publiques à des fins privées) »[1157]. Les fonctions de la corruption, ses formes, les montants et les acteurs impliqués peuvent être si différents, que le phénomène demeure difficilement unifiable et cernable[1158]. BRESSON souligne qu'en 1970, Arnold J. HEIDENHEIMER a tenté de regrouper les différentes définitions de la corruption dans les sciences sociales. Une définition centrée sur les devoirs de l'administration par rapport à l'intérêt public et une définition « économique » à partir d'une analyse centrée sur le marché de la corruption[1159].

La définition habituellement utilisée ou acceptée à savoir : « *l'abus de pouvoirs conférés par une fonction publique à des fins d'enrichissements personnels* » peut paraître simplificatrice[1160]. C'est pourquoi, la convention des Nations-unies donne un catalogue d'actes criminalisés tels que l'abus de fonctions, le trafic d'influence ou l'enrichissement illicite pouvant expliquer l'acte de corruption[1161]. La convention de l'Union africaine (UA) adopte une méthode similaire et beaucoup plus explicite. Elle définit la corruption comme des actes qui peuvent être : « *la sollicitation ou l'acceptation de manière directe ou indirecte en échange de l'accomplissement ou de l'omission d'un acte dans l'exercice de ses fonction*s» ou « *l'offre ou l'octroi en échange de l'accomplissement ou l'omission d'un acte dans l'exercice de ses fonctions »*[1162]. Le préambule de la Convention de l'Union africaine la présente comme un fait qui « compromet le respect de l'obligation de rendre compte et du principe de transparence dans la gestion des affaires publiques, ainsi que le développement socio-économique »[1163].

Au Sénégal, la corruption et la non-transparence dans la gestion des affaires publiques demeurent un problème crucial pour la gouvernance. Elles sont très répandues dans certaines procédures comme l'attribution des marchés publics. En matière de corruption, le rapport de *Transparency International* de 2012, classe le Sénégal, 94ème sur 174 pays, au même rang

1157 Joseph Samuel NYE cité par BRESSON in : « Eléments d'analyse pour une économie de la corruption **»,** in : *Revue Tiers-Monde, op. cit.* p. 585.
1158 BRESSON, Jean Cartier, *op. cit.*, p. 585.
1159 *Idem*, p. 584. Pour plus de précisions, voir l'ouvrage d'Arnold J. HEIDENHEIMER, *Political corruption : Reading in Comparative analysis,* Holt Rinehart and Winston, New York, 1970.
1160 Voir Enery QUINONES, "Qu'est-ce que la corruption", http://www.observateurocde.org
1161 *Rapport sur la gouvernance en Afrique II, op. cit.*, p. 242.
1162 *Idem, Rapport sur la gouvernance en Afrique II* p. 242.
1163 *Rapport sur la gouvernance en Afrique II, op. cit.*, p. 242.

que le Bénin, loin derrière le Bostwana, 30ème au classement, considéré comme étant la première des nations les moins corrompues en Afrique. En 2013, le Sénégal occupe la 77ème place sur 175 avec un score de 41 sur 100 dans l'indice de perception de la corruption (IPC). Il occupe la 11ème place sur 48 pays en Afrique. Le Sénégal végète toujours dans la zone rouge c'est-à-dire en dessous des 50%. Ce relatif bon score s'expliquerait par la traque des biens supposés mal acquis menée par les gouvernants issus de l'alternance politique intervenue en 2012[1164].

L'analyse des habitudes de corruption dans l'administration publique sénégalaise pose inévitablement les problèmes de sa vulnérabilité et de sa banalisation dans le contexte sénégalais ; ce qui fait ressortir les causes de la corruption dans la sphère politico-administrative (§1). Dans sa lutte contre la corruption, l'État du Sénégal a mis en place un dispositif institutionnel qui s'avère peu efficace à cause de certaines contraintes politiques et sociales (§2). Avant d'analyser le cadre institutionnel de lutte contre cette corruption dans l'Administration, il convient de voir les causes structurelles de cette corruption qui sévit à tous les niveaux de l'administration sénégalaise.

§1 : Les causes de la corruption dans la sphère administrative et politique

La politisation de l'administration publique sénégalaise demeure l'une des causes du manque de transparence dans la gestion publique. Celle-ci est réputée être une administration très politisée depuis le Président SENGHOR, en passant par Abdou DIOUF, Abdoulaye WADE, jusqu'à la présidence de Macky SALL. Les personnels de la haute administration publique, comme l'a souligné l'Inspection Générale d'État (IGE) dans son rapport public de juillet 2013, sont politisés en ce sens que « *la plupart d'entre eux sont des responsables des partis politiques ou mouvements qui soutiennent le Président de la République en fonction. Ils animent leurs propres partis politiques en s'impliquant dans les activités politiques locales pour leur propre compte ou pour le compte des partis qui soutiennent le Président de la République en fonction* »[1165].

1164 Voir les Rapports de Transparency international de 2013 et 2012.
1165 Voir le Rapport public de l'IGE sur *l'état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, juillet 2013, p. 148.

Le haut fonctionnaire, par ailleurs responsable politique, « *sera constamment tenté d'utiliser ses positions politiques pour se maintenir à son poste ou en obtenir un autre en offrant plus d'avantages financiers et matériels* »[1166].
Cette politisation établit des relations de clientèle en créant toutes sortes de passe-droits pour les militants. L'accès rapide à certains services dans l'administration est parfois lié à l'engagement politique de l'usager. A cet effet, les populations les plus défavorisées sont les grandes victimes de la corruption dans la mesure où « elle leur interdit l'accès aux services publics essentiels »[1167].

Les remaniements permanents de l'équipe gouvernementale sous la présidence de WADE, ont renforcé la nature néo-patrimoniale du régime, tout en encourageant le clientélisme basé sur une politique de loyauté et de relations personnelles au moment de déterminer l'accès aux services publics. Au-delà des causes politiques, la non-application des lois existantes, la faiblesse des mécanismes redditionnels et la difficulté d'accès aux informations gouvernementales se révèlent comme des causes non négligeables à l'analyse de la corruption au Sénégal[1168]. Toutefois deux facteurs essentiels concourent à la persistance de la corruption et au manque de transparence dans la gestion des affaires publiques :

- premièrement, la carence de l'Etat en matière de gestion saine des affaires publiques (A). Elle concerne, essentiellement une incapacité à fournir des services publics de base dans quelques secteurs comme la justice, l'éducation, la gestion des ressources naturelles, la police, la douane et la santé[1169]mais aussi le manque de transparence qui a longtemps vicié la passation des marchés publics.
- deuxièmement, les habitudes de corruption dans l'administration découlant de l'acceptation et de la tolérance de la corruption au sein de la société sénégalaise (B).

1166 Voir le Rapport public de l'IGE sur *l'état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, juillet 2013, *op.cit*, p. 148.
1167 Enery QUINONES, "Qu'est-ce que la corruption", *op. cit.*
1168 Voir Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal*, 28 août 2007
1169 *Idem.*

A/ La carence de l'État en matière de gestion saine des affaires publiques

L'incapacité de l'Etat à fournir des services publics de base crée les conditions de corruption et du manque de transparence dans la gestion des affaires publiques. Les secteurs les plus vulnérables en matière de corruption et de gestion non transparente au Sénégal sont : la justice, l'éducation, la gestion des ressources naturelles, la police, la santé[1170] ainsi que les marchés publics.

La justice, censée veiller au respect de la règle de droit, est gangrenée par la corruption. Cette corruption affecte « toutes les composantes de la justice »[1171]. Elle est présente au niveau de la police judiciaire. Des personnes souvent convoquées par le Procureur de la République, quittent le territoire national. Ils sont informés par des agents de la police judiciaire moyennant une certaine rétribution. D'après le rapport sur l'évaluation de la corruption au Sénégal, « certains officiers, corrompus par les délinquants, affirment eux-mêmes, que l'enquête a été infructueuse ou l'adresse de la personne n'existe pas… ». Des dossiers pour lesquels une enquête a été sollicitée n'arrivent jamais au commissariat qui a été requis. En outre, « des dossiers sont volontairement égarés ou alors les minutes ne sont pas délivrées pour empêcher l'exécution de la décision »[1172]. Des magistrats du siège ou du parquet sont également impliqués dans des cas de corruption en acceptant des sommes d'argent pour rendre des décisions dans le sens souhaité par les prévenus[1173]. Il est connu au Sénégal que certaines personnes riches arrivent à se libérer des mailles de la justice lorsqu'ils réussissent à convaincre certains magistrats en leur donnant de l'argent ou des cadeaux intéressés. Souvent, c'est par l'intermédiaire d'une personne qui est proche du magistrat ou par les services d'un avocat qui tente de régler une affaire à l'amiable. Cette manière de régler un problème en utilisant les services d'un intermédiaire est tellement ancrée dans les habitudes relationnelles des sénégalais qu'il est exprimé dans un proverbe wolof en ces termes : « *Ku am kuddu du lakk* » (celui qui dispose d'une cuillère ne risque pas de se brûler les doigts).

1170 Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal, op.cit.*
1171 *Ibidem.*
1172 *Idem.*
1173 Voir L'Affaire Aminata MBAYE, avocate générale près la Cour de Cassation qui aurait reçu 15 millions de francs CFA du prévenu Momar War SECK pour amadouer des collègues en charge d'un dossier pendant devant la justice. Cf. http:// socialisme-republiquesn.org

Il est difficile de récuser cette corruption dans le secteur de la justice au Sénégal, quelle que soit, par ailleurs, la qualité de ses ressources humaines. Abdoulaye Wade, sous sa présidence, le reconnaît en ces termes : « *c'est vrai qu'il y a des cas de corruption au Sénégal. Les magistrats ne sont pas épargnés ; il y a des magistrats corrompus, mais cela ne veut pas dire que tous les magistrats sont corrompus* »[1174].

La Division des Investigations Criminelles (DIC) qui est l'une des structures policières les plus respectables et les plus dynamiques, n'est pas épargnée par la corruption. Elle est parfois instrumentalisée par le pouvoir politique en place pour affaiblir certains hommes et femmes politiques opposants qui refusent de rejoindre le parti au pouvoir. La police sénégalaise est profondément gangrénée par la corruption.

Le Forum civil, section sénégalaise de *transparency international*, dans son Rapport sur la corruption au Sénégal en 2013, place la police en tête du classement des services les plus corrompus du pays. Selon le rapport, la perception de l'existence de la corruption dans le secteur public sur une échelle de 1 à 5, se ressent plus au niveau de la Police qui, d'après le baromètre, se place à 4,1. Elle est suivie respectivement par les partis politiques, la justice, la Fonction publique, le Parlement, le secteur de la santé et le secteur de l'éducation.

L'enquête du baromètre mondial sur la corruption 2013, effectuée sur la base d'un échantillon de 114.270 personnes dans 107 pays, estime qu'au Sénégal, 57% des personnes interrogées ont confié avoir eu à verser des «pots-de-vin»[1175].

Dans le secteur de l'Education, les pratiques de corruption les plus courantes concernent la petite corruption à l'école. L'impossibilité de satisfaire la forte demande d'inscription au cycle primaire, amène certains parents à corrompre le directeur d'école afin d'obtenir une place pour leurs enfants. Il existe également un manque de transparence dans les procédures de recrutement comme le montre la diffusion d'un ordre de service fictif de 753 enseignants recrutés de façon fictive qui avaient servi des « pots de vin » au niveau des services du Ministère de l'Education nationale[1176]. Le concours d'élèves-maîtres de septembre 2013 a révélé une gigantesque fraude qui a mis en cause 690 candidats sur 2545. Ils auraient acheté leur place auprès de certaines personnes chargées d'organiser le concours afin d'intégrer le système éducatif

1174 Voir Quotidien *l'AS* du 22 juin 2010.
1175 Voir Rapport du Forum civil de 2013 sur la Corruption au Sénégal.
1176 Propos recueilli auprès d'Aliou SARR, Conseiller en Organisation, Conseiller en Ressources Humaines du Ministère de l'Education, le 30 juin 2010.

sénégalais. Selon le Ministre de l'éducation nationale, les investigations fournies par l'Inspection interne ont mis à nu une fraude irréfutable décelée sur la base de documents (fiches des correcteurs, relevés généraux) et ont prouvé des falsifications de notes. Ce qui a conduit à l'exclusion des 690 candidats frauduleusement admis[1177].

Dans le secteur des ressources naturelles, les vulnérabilités à la corruption concernent surtout la politisation et le manque de transparence dans la gestion des ressources naturelles. Les larges pouvoirs que disposent les ministres ou chefs de services, relatifs aux autorisations et aux sanctions contre les violations, ouvrent des brèches pour favoriser la corruption. Il a été relevé dans le Rapport de l'Evaluation sur la corruption au Sénégal que malgré l'interdiction d'attribution des quotas pour le charbon de bois et le transfert de compétences de la décision d'attribuer les permis aux présidents de conseils ruraux, les pratiques de quotas continuent au niveau national[1178]. De plus, le Rapport relève : « la petite corruption se produit lorsque les autorités acceptent des pots-de-vin pour ne pas appliquer les règlements se rapportant à l'usage illicite des filets de pêche, des camions surchargés de bois de chauffe et de charbon de bois, chasse et pâture dans les zones protégées, coupe des espèces protégées »[1179]. A l'exemple des policiers qui sont dans la circulation, des fonctionnaires corrompus des eaux et forêts peuvent imposer des amendes à ceux pris en flagrant délit, mais gardent par devers eux l'argent collecté, ou vendent les produits confisqués[1180].

Le secteur de la santé est l'un des plus propices à la corruption à cause d'une défaillance dans le système managérial et de la cohabitation d'une diversité d'acteurs (professionnels, malades et leurs accompagnants, les personnes liées à l'approvisionnement, à la gestion et à la maintenance)[1181]. L'organisation du système de santé au Sénégal permet une corruption à grande échelle et à tous les niveaux. L'enquête menée dans les différentes structures hospitalières[1182] a servi de base à l'analyse de la corruption dans le secteur de la santé du fait que ces structures « reflètent bien des

1177 Voir à ce titre, l'interview de Serigne Mbaye THIAM, Ministre de l'Education nationale, Journal *L'Observateur* n°3264 du vendredi 08 août 2014.
1178 Cf. Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal, op. cit*.
1179 Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal, op.cit.*
1180 Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal, op.cit.*
1181 Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal, op.cit*.
1182 Cette enquête a été menée dans 6 hôpitaux, 10 centres de santé, 5 postes de santé. L'Equipe qui a conduit cette enquête a interrogé plusieurs acteurs : 40 médicaux (médecins), 107 paramédicaux (infirmiers, sages- femmes, kinésithérapeutes etc.), 72 bénévoles, 81 éléments de l'administration, 5 infirmiers chefs de poste, 10 médecins chefs de centre de santé, 833 patients, 912 accompagnants au total 2020 acteurs.

pratiques et des valeurs issues de l'environnement social sénégalais »[1183]. Les sondages utilisés par Abdou Salam FALL et Babacar GUEYE, montrent une distorsion au niveau de la hiérarchie du système de contrôle. On relève ainsi une imprécision des rôles et des statuts, la mauvaise répartition des tâches ou une délimitation imprécise des responsabilités. En outre, on constate des dysfonctionnements organisationnels qui se traduisent par : une difficulté d'exercice de l'autorité ; une existence de cumul de responsabilités ; une non indexation de certains statuts aux fonctions effectivement exercées ; une inefficience de l'organigramme et sa faible lisibilité. L'existence de réseaux bien organisés est à l'origine des pratiques instiguées de manière consciente par des acteurs pour contourner le système de contrôle. Les pratiques corruptives dans le système de la santé sont diverses :

- Le racket par extorsion de fonds pour un chantage quelconque auprès d'accompagnants de malades ignorant les règles dans le milieu hospitalier ;
- L'arnaque organisée par certains personnels des centres hospitaliers qui font une usurpation de fonction en se faisant passer pour des médicaux ;
- Le contournement des règles pour régler un problème précis.

La contrepartie de ces pratiques corruptives concerne le plus souvent l'obtention de faveurs telles que :

- la délivrance de certificats médicaux sans consultation pour les besoins d'un concours ou à toute fin utile.
- l'obtention d'un rendez- vous médical plus rapproché. Il est constant de remarquer que plusieurs spécialistes, professeurs agrégés des différents domaines d'activité de la médecine, exercent de façon parallèle en clinique pour des patients plus nantis. Les consultations se font généralement dans l'enceinte même de l'hôpital et non dans un cabinet privé extérieur. Ce qu'on exprime en terme wolof « *Xar matt* » (travail parallèle rétribué et concurrençant le travail officiel ».
- Détournement de biens alimentaires en faveur de certains malades qui acceptent donner de l'argent pour avoir une meilleure portion alimentaire.
- Octroi de médicaments par d'autres canaux que ceux mis en place par les pharmacies.

1183 Voir l'enquête menée par Abdou Salam FALL et Babacar GUEYE, *Gouvernance et Corruption dans le système de santé au Sénégal*, recherche initiée par le Forum civil et le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI), mai 2005.

Selon A. S. FALL et B. GUEYE, la généralisation des pratiques corruptives conduit les acteurs dans les structures de santé à considérer qu'ils sont à l'abri de sanctions disciplinaires ou pénales dans la mesure où chacun (de l'agent subalterne à l'autorité) pense détenir « un dossier » compromettant sur l'autre[1184]. D'après les mêmes auteurs « les établissements de santé se présentent le plus souvent sous le mode d'une apparente et courtoise coexistence pacifique (*Maslaa* en wolof » qui prime sur le respect des normes professionnelles. De telles pratiques finissent par se généraliser et se banaliser installant ainsi les attitudes vertueuses dans la marginalité »[1185].

Au-delà des différents secteurs, la corruption se manifeste, particulièrement, dans les attributions de marchés publics. Le rapport de l'OCDE intitulé « *Integrity in Public Procurement* : *Good Practice from A to Z* » (L'intégrité dans les marché publics : les bonnes pratiques de A à Z) souligne que : « la passation des marchés a été identifiée comme l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque de corruption. Du fait qu'elle constitue une interface majeure entre le secteur public et le secteur privé, elle donne aux différents acteurs, publics comme privés, de multiples possibilités de détourner des fonds publics pour en tirer un avantage personnel »[1186].

Au Sénégal, il est fréquent de voir que l'écart entre les intentions juridiques et la pratique dans le système de passation des marchés publics ne garantit guère la transparence, la concurrence, l'Equité et l'obligation redditionnelle[1187]. L'importance de la manne financière qui transite par les marchés publics sénégalais, expose ce secteur à la corruption et à un manque de transparence dans les procédures. Depuis la publication des rapports de la Cour des Comptes en 2001, le public sénégalais a découvert que bon nombre de sociétés ne respectent pas les règles de procédures et d'exécution des marchés publics. Quelques exemples d'affaires connues par la Cour des Comptes peuvent rendre compte de cette situation qui explique le manque de transparence dans la passation des marchés dans certaines sociétés nationales ou de structures administratives non moins importantes. Il s'agit, entre autres :

1184 Voir Abdou Salam FALL et Babacar GUEYE, *Gouvernance et Corruption dans le système de santé au Sénégal, op. cit*.
1185 Voir Abdou Salam FALL et Babacar GUEYE, *Gouvernance et Corruption dans le système de santé au Sénégal, op. cit*
1186 Cf. Rapport de l'OCDE, *L'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z*, 2007, p. 2.
1187 Cf. *Rapport sur la Gouvernance en Afrique II*, CEA, 2009, p. 84.

- De l'affaire de la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES) dans laquelle la construction d'un siège coûtant cent quarante millions (140 000 000), a fait l'objet d'un marché approuvé par les administrateurs de ladite société par simple consultation écrite à domicile[1188].

- De l'affaire de la Société Nationale de la Poste où les fautes étaient principalement imputables à son directeur qui avait octroyé « un marché de fournitures de consommables d'imprimeries à la société SODIPRES alors que celle-ci et la Société EURATI ont été les seules à avoir soumissionné ». Le problème est que ces deux sociétés avaient la même adresse, le même numéro de téléphone, le même directeur général. La ressemblance des éléments va jusqu'à la présentation d'offres identiques. En outre, le directeur conclut avec la Société Matforce en 1999 par entente directe, sans appel à concurrence « un marché de fournitures et d'installation d'un système de climatisation pour un montant de plus de cent quarante millions de francs (140 000 000) en plus d'avoir liquidé et payé une partie du montant du marché avant sa conclusion. Il a été également relevé à l'encontre du directeur financier, d'avoir validé les ordres de paiement pour le marché de construction d'un bureau de poste à Richard Toll alors que l'entreprise bénéficiaire n'était même pas encore retenue comme adjudicataire de ce marché[1189].

- Le Programme de Construction d'immeubles Administratifs et de Réhabilitation du Patrimoine bâti de l'État (PCRPE), devenu plus tard l'Agence de Construction d'Immeubles Administratifs et de Réhabilitation du Patrimoine bâti de l'État[1190], a passé plusieurs marchés sans respecter les procédures requises. En effet, il a passé plusieurs marchés d'études et de construction en ayant recours à l'entente directe en violation des dispositions de l'article 55 du décret 2002-550 portant ancien code des marchés qui disposait : « En ce qui concerne les marchés d'études, le principe de liste restreinte est la règle et cette liste doit comprendre trois bureaux d'étude ». Le PCRPE n'a pas respecté ces dispositions. Il passé des contrats avec la Société SETICO pour l'exécution, le contrôle et la supervision pour des travaux communaux de la ville de Thiès pour un montant hors taxe de cent quarante-neuf millions deux cent mille francs (149 200 000). Il en est également du contrat passé avec le Groupe d'Ingénierie et de Construction (GIC) concernant la surveillance et le contrôle de la voirie de Thiès, Saint-Louis

1188 Cf. Résumé du *Rapport public de la Cour des Comptes*, 2001, p. 32.
1189 Cf. *Rapport Cour des Comptes*, 2002-2003.
1190 Cette agence a été créée par décret n° 2004-193 du 17 février 2004 et dissoute par décret 2009-1253 du 11 novembre 2009 à la suite de la lettre primatorale n° 455/PM/ du 29 juin 2005.

et Kaolack pour un montant de cent cinquante millions six cents mille francs (150 000 000). Le PCRPE a aussi passé des marchés de construction sans appel à concurrence pour plusieurs chantiers dépassant parfois deux milliards de France CFA alors que l'article 4 du décret 97-632 du 18 juin 1998 portant sur les marché du PCRPE stipule que : « Les travaux neuf d'un montant supérieur à 150 millions font l'objet d'u appel d'offres et donnent lieu à passation d'un marché ». Malgré cette disposition le PCRPE a passé plusieurs marchés sans appel d'offres notamment la construction de la Cité des Enseignants, de l'Université du Futur Africain, de la réhabilitation de l'Immeuble Pasteur, de la Fermeture du Canal « keur Mame El Hadji » et du projet « Cœur de ville » de Kaolack[1191].

Le cas de l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR) devenue AGEROUTE en avril 2010, est symptomatique des sociétés publiques, parapubliques et des structures administratives qui violent les procédures de passation des marchés publics. Le Rapport 2004 de la Cour des comptes relève malgré l'entrée en vigueur du décret n° 2002-550 du 30/05/2002 portant code des marchés publics qui abroge les dispositions de l'article 264 tous les régimes particuliers en matière de passation des marchés, n'avait pas empêché l'AATR « à continuer à faire application, pour ses marchés, des dispositions de son manuel de procédure »[1192]. D'après le rapport : « l'AATR viole ainsi la réglementation au motif que l'application des dispositions du Code des marchés aurait pour conséquence des lenteurs procédurales dans la passation des marchés et une faible absorption des ressources(09%) mises à sa dispositions par les bailleurs de fonds »[1193]. C'est la raison pour laquelle, l'AATR a sollicité auprès du Ministre de l'Economie et des Finances une dérogation accordée par lettre n° 664/MEF/ACB/CT du 25 juillet 2003 à continuer à appliquer les dispositions de manuel de procédure jusqu'en janvier 2004 et finalement prorogée en avril 2004. L'AATR, forte de cette dérogation, a « érigé la commande directe en procédure dominante dans l'engagement de ses travaux ». Ainsi, selon le rapport, elle a eu recours à cette procédure « 215 fois pour une valeur de 2695 millions de francs en 2001 et a passé 176 commandes directes pour une valeur de 3175 millions de francs[1194].

Le problème avec ces dérogations, est la brèche ouverte aux risques de corruption. Il est très probable qu'au moment de sélectionner un candidat pour l'exécution d'un marché, il

1191 Cf. *Rapport Cour des Comptes* 2006, pp. 97-99.
1192 Cf. *Rapport Cour des Comptes* 2004, p.43.
1193 Cf. *Rapport Cour des Comptes* 2004, p.43.
1194 Pour beaucoup plus de précisions, voir le Rapport de la Cour des Comptes 2004.

y ait favoritisme ou versement de subsides de la part du bénéficiaire afin de pouvoir garder le marché en cours ou de se positionner pour les futurs contrats.
Le Rapport de la Cour des comptes 2008 a épinglé 13 structures publiques et parapubliques pour mauvaise gestion. Il y a une tendance à la baisse des marchés de gré à gré grâce à la mise en place d'un dispositif institutionnel de lutte contre la corruption aussi bien au niveau de la petite corruption que de la grande corruption.

En matière de corruption, ROGOW et LASSWEL écrivent : «qu'un acte de corruption viole la responsabilité vis-vis des systèmes d'ordre public ou d'ordre civique. Il est donc, par-là destructif de système[1195] ». L'attitude que l'on peut avoir vis-vis de la corruption varie entre la tolérance sociale et l'intransigeance de la loi pénale. En fin de compte, comme le souligne BRESSON, « toute réflexion d'économie politique sur la corruption devra être guidée et enrichie par des analyses de droit, de sociologie et d'anthropologie »[1196]. A cet égard, les habitudes de corruption dans l'administration sénégalaise sont symptomatiques de la conscience sociale de certains citoyens vis-à-vis de l'acte corruption. La tolérance des actes de corruption dans la société sénégalaise, souvent, assimilée à une valeur de gratitude conduit inévitablement à un ancrage des habitudes de corruption dans l'Administration sénégalaise.

B/ La tolérance et l'ancrage des habitudes de corruption dans l'Administration

La corruption implique, quelle que soit sa forme, un échange entre l'offre du corrupteur et l'acceptation univoque ou tacite du bénéficiaire. Le caractère de cet échange qu'on indique comme « acte de corruption » pose cependant d'énormes problèmes dans les sociétés africaines et notamment dans la société sénégalaise. L'acte de celui qui est censé être un corrupteur est souvent perçu comme un acte de gratitude que l'on peut exprimer, à peu près, en termes wolof par « *koleuré* », « *Délo ndiokeul* » ou « *Goré* ». Le fait d'être généreux ou de consentir à un don à l'égard d'un fonctionnaire, après avoir bénéficié d'un service, est considéré comme un acte de

1195 BRESSON, Jean Cartier, « Eléments d'analyse pour une économie de la corruption **»,** in : *Revue Tiers-Monde, op.cit.,* p. 585.
1196 *Idem,* p. 583.

bienveillance ancré dans la culture sénégalaise et qui a un sens profond dans les relations humaines.

Abdou. S. FALL et Babacar GUEYE, dans leur analyse relative à la corruption dans le système de santé au Sénégal, montrent comment les pratiques corruptives s'appuient sur un jargon qui sert de vecteur communicationnel entre les différents acteurs et les amène à comprendre et à accepter la nécessité d'un échange. Ainsi un terme comme « *Ciseaux bu amoul graisse dou dag* » (des ciseaux non lubrifiés ne coupent point) explique que l'usager doit donner de l'argent à l'agent médical pour que sa demande trouve une réponse plus rapide[1197].

L'une des pratiques corruptives la plus utilisée est celle qui s'apparente au don de grâce qui relève de la pratique confrérique du mouridisme appelé « *Nouyo mouride* » (la salutation mouride). C'est un don de grâce qu'un talibé (disciple) consent à son marabout avec générosité mais qui doit être couvert par la plus grande discrétion. L'argent que donne l'usager passe de sa main à celle de l'agent administratif, sans pour autant, que les personnes présentes sachent ou comprennent qu'il y a eu donation au moment de la salutation. Cette salutation mouride n'a rien de péjoratif, elle exprime plutôt la générosité de celui qui consent à donner de l'argent et qu'on exprime en wolof par le terme « *Tabé* ». Il est nécessaire de souligner que l'acte qui inspire le don de grâce est différent dans son esprit de l'acte corruptif qui cherche à acheter un service. Le véritable « *Nouyo* mouride » est un acte d'adoration et de respect. Dans l'imaginaire du sénégalais, cet acte de « générosité » n'est pas répréhensible puisqu'il est ancré dans la culture et recommandé par la religion. C'est pourquoi, le Président Abdoulaye WADE a fait référence à la tradition sénégalaise pour justifier la mallette contenant 100.000 euros et 50.000 dollars, remise sur son ordre, à un fonctionnaire du FMI à la fin de sa mission[1198]. Il déclare à cet effet : « ce geste n'est qu'un traditionnel Cadeau d'adieu »[1199]. A la suite du Président WADE, les arabisants libéraux affiliés au Parti démocratique sénégalais (PDS) soutiennent dans la ville de Touba: « *le cadeau en nature ou en espèce à l'endroit d'un hôte ou d'une personne qui vous a rendu service ou*

1197 Abdou Salam FALL et Babacar GUEYE, *Gouvernance et Corruption dans le système de santé au Sénégal, op. cit.*

1198 Il s'agit de l'affaire D'Alex SEGURA représentant résident du FMI au Sénégal qui a souvent critiqué l'utilisation des fonds publics par le Gouvernement. A ce propos, voir Cheikh Mbacké GUEYE, Carnets politiques du Sénégal, Regard critique sur la décennie post-alternance notamment le chapitre « Le FMI, le Sénégal et la mallette de pandore », L'Harmattan, juin 2014, p. 85 et sq.

1199 Voir Le Figaro.fr « L'encombrant cadeau du Président WADE ».

à votre famille, est un geste reconnu par l'Islam »[1200]. Cette affirmation cherche à légitimer par le religieux dans un pays à majorité musulmane, un acte qu'on peut qualifier juridiquement de corruption. Etant donné que l'affirmation de la religion est par essence d'autorité, les arabisants cherchent à faire accepter l'acte du Président par les populations.

La corruption peut être un comportement rationnel et calculé mais légitimé par une grande frange de la population comme le prouve la sémiologie populaire. Ainsi, une expression comme « *Njëgu guro* » signifiant « le prix de la noix de cola » consenti par un usager à l'égard d'un agent de l'administration, est le plus souvent considéré comme un geste normal. Il s'agit de motiver le fonctionnaire qui, parfois, manifeste de manière tacite ou expresse, le désir d'obtenir un subside ou un cadeau après un service rendu à l'usager. Le service rendu doit être provoqué par un geste de bienveillance intéressé. Cette forme d'échange, bien connue dans la société sénégalaise ; est exprimée par un terme d'origine *puular*[1201] *dite* « *rokki mi rokki* » traduit littéralement par « donne moi et je te donne », en d'autres termes, cela pourrait signifier : « qui ne donne rien, n'a rien ». L'expression « *Toyal mbuus* » ou « graisser » traduit littéralement par « mouiller la poche » fait partie du code linguistique de la corruption au Sénégal, qui signifie que l'usager doit « huiler » les engrenages pour bien faire fonctionner la machine.

A y regarder de près, la corruption reste une pratique tolérée, banalisée, presque une routine de transaction dans l'administration sénégalaise qui a fini par acquérir une légitimité sociale. C'est peut-être la raison pour laquelle, le Président Macky SALL a profité du conseil interministériel qui s'est tenu à Matam en 2013 pour déclarer : « sa volonté ferme et infaillible de lutter et d'éradiquer toutes pratiques de corruption contraires à la loi, quelle que soit leur forme d'expression, parce qu'incompatibles, dit-il, avec la dynamique d'ancrage de la bonne gouvernance qui constitue une orientation majeure de sa politique »[1202]. En tout état de cause, la tolérance de la pratique corruptive dans l'administration sénégalaise, ne peut être supprimée que par l'établissement d'un code d'éthique et déontologique à l'intention des fonctionnaires, un changement progressif de mentalité et une réinterprétation des traditions sénégalaises.

1200 Voir le journal *WALF Grand place* du 31 Octobre 2009.
1201 La langue *puular* est celle des *peuls* et des *toucouleurs* que l'on parle presque dans une partie de l'Afrique notamment dans le Sahel.
1202 Voir l'article de Rewmi quotidien « Corruption dans le gouvernement et dans l'administration publique: Macky avertit et menace », 23 mars 2013.

Au-delà des considérations culturelles sur les pratiques corruptives, la corruption est assimilée au plan juridique à « *l'accomplissement ou l'omission d'un acte aux fins d'obtenir des avantages illicites pour soi-même ou pour un tiers* »[1203]. Elle désarticule les fondements économiques en faussant les règles de la libre concurrence. Elle mine les institutions démocratiques et affaiblit l'État de droit. C'est pourquoi, l'État du Sénégal a mis en place un dispositif institutionnel de lutte contre la corruption.

§2 : La mise en place d'un dispositif juridique et institutionnel de lutte contre la corruption et la non transparence dans la gestion des affaires publiques.

La lutte contre la corruption et la non transparence dans la gestion des affaires publiques, a donné lieu à la mise en place par l'État du Sénégal d'un dispositif juridique (A) et d'un dispositif institutionnel (B).

A/ Le dispositif juridique

Dans la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, l'État affirme dans le Préambule : « son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance ».

Les lois anti-corruption sont inscrites dans le Code pénal notamment en ses articles 159, 160 et subséquents, du paragraphe III, intitulé « de la corruption des fonctionnaires publics et des employés des entreprises publiques ». L'article 159 dispose : « *sera puni d'un emprisonnement de deux à dix ans et d'une amende de la double valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées […] quiconque aura sollicité ou agrée des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents* ». Cette disposition vise entre autres le fonctionnaire public de l'ordre administratif ou judiciaire, 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. L'article 160 dispose : « *sera puni d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq an au plus […] toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou reçu des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire*

1203 *Rapport sur la gouvernance en Afrique II , op.cit.,* p. 242.

obtenir des […] marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traites conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique, ou, de façon générale, d'une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée ». La loi pénale vise dans ces deux articles, aussi bien la corruption active que la corruption passive.

Dans le code pénal, le délit de corruption est constitué dès lors qu'il y a entente entre le corrompu et le corrupteur nonobstant le sort réservé à cette offre. En plus des dispositions du Code pénal, la loi n° 81-53 du 10 juillet 1981 sur l'enrichissement illicite, considérée comme l'une des plus grandes prouesses juridiques dans un pays sous développé comme le Sénégal, avait suscité beaucoup d'espoir mais avait fini par tomber en désuétude. Il était difficile pour le Président Abdou DIOUF qui était à l'origine de cette loi, de se dresser contre les hauts fonctionnaires qui constituaient sa clientèle politique et de faire fi aux pressions des milieux religieux. De plus, le délit d'enrichissement illicite qui est « le fait de disposer de richesses sans commune mesure avec les revenus légaux de l'individu alors que ces richesses ne peuvent être justifié légitimement et légalement » pose un problème juridique d'incompatibilité avec la présomption d'innocence qui est un principe général de droit. D'après le rapport sur la Corruption au Sénégal « l'inapplication de la loi sur l'enrichissement s'explique en partie par l'adaptation des délinquants à la situation créée par cette loi. Les fonds détournés étaient finalement expédiés vers les paradis fiscaux échappant ainsi à toute possibilité de poursuite dès lors que les pays destinataires de ces fonds en particulier la Suisse, n'ont pas de convention fiscale avec le Sénégal pouvant les obliger à prêter une assistance administrative »[1204]. D'ailleurs, une des raisons de l'adhésion du Sénégal à l'initiative pour la transparence des industries extractives[1205], est la lutte contre l'évasion de la fraude fiscale dans le secteur minier, en plus de l'exigence des citoyens et des députés à être informés sur l'utilisation des fonds publics générés par les industries extractives. D'autres lois relatives à la lutte contre la corruption existent au Sénégal, il s'agit : des lois sur le conflit d'intérêts et des lois sur la déclaration de patrimoine. La prévention des conflits d'intérêts concernent les agents de l'administration publique, des

1204 Cf. Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal*, *op. cit*, p. 80.
1205 Le Sénégal a adhéré à l'initiative pour la transparence des industries extractives, un Comité national a été créé par décret n°2013-881 du 20 juin 2013. La candidature du Sénégal a été approuvée par la réunion du 17 octobre 2013 à Abidjan.

membres du Gouvernement et du Parlement[1206]. Les conflits d'intérêts sont constatés dans les prises de participation au sein de sociétés par personne interposée. Quant à la déclaration de Patrimoine, elle ne concernait que le Président de la République et des membres de la Cour des Comptes[1207]. La portée juridique de cette déclaration de patrimoine pour le Président est discutable dans la mesure où il dispose à sa guise une « caisse noire » contenant des fonds secrets et politiques qui échappent à tout contrôle juridictionnel. La Loi n° 2012-22 du 27 décembre 2012 portant Code de transparence dans la gestion des Finances publiques, en son annexe 7 intitulé « intégrité des acteurs » élargit le champ des personnes concernées par la déclaration de patrimoine. Elle dispose : « *Les détenteurs de toute autorité publique, élus ou hauts fonctionnaires, font une déclaration de leur patrimoine en début et en fin de mandat ou de fonction. Une loi spécifique précise les conditions et le périmètre d'application de ce principe et définit les infractions et sanctions de tout enrichissement illicite.* »[1208]. C'est en mars 2014 que le Sénégal a adopté une loi sur la déclaration de patrimoine.

L'objectif de la loi sur la déclaration de patrimoine est « de promouvoir la responsabilité, la probité et l'intégrité des autorités dans l'exercice de leur hautes fonction et d'exclure toute tentative d'accaparement des moyens et des ressources qui leur sont affectés »[1209]. Les députés, les membres de l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC), les maires au budget de moins d'un milliard Francs CFA, les magistrats, les inspecteurs des impôts et du trésor, les administrateurs civils sont exemptés de la déclaration de patrimoine. L'alibi fourni par le Gouvernement est que cette loi n'est pas dédiée à la lutte contre la corruption mais prévient les risques d'enrichissement illicite des agents publics qui gèrent des deniers publics.

L'enrichissement du dispositif juridique de lutte contre la corruption et le manque de transparence dans la gestion des affaires publique au Sénégal par l'adoption du Code des marchés porté par le décret n° 2007-545 du 25 avril 2007, est une avancée très significative. Les marchés publics ont été réglementés jusqu'en décembre 2007 par deux grands textes: le Code des Obligations de l'Administration résultant de la loi 65-51 du

1206 Cf. Article 38 de la Constitution sénégalaise.
1207 Cf. Article 37 de la Constitution sénégalaise.
1208 Cf. Journal officiel n° 6711 du Samedi 2février 2013.
1209 Voir une partie de l'intervention du Ministre chargé de la Promotion de la Bonne Gouvernance, A. Latif COULIBALY, Journal, « Le Soleil » du 22 mars 2014.

19 juillet 1965 et le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002 portant Code des marchés publics (CMP). Le code de 2007 remplace l'ancien Code des marchés de 2002. Ce code avait pourtant, comme objectif, d'après le rapport de présentation du nouveau code « de renforcer la transparence, d'accroitre l'efficacité des procédures et de promouvoir les économies budgétaires »[1210]. Le Code des marchés de 2002 visait d'autres objectifs liés notamment à « l'unification des règles de passation des marchés applicables à toutes les composantes de l'administration avec la suppression des régimes dérogatoires ; la décentralisation des procédures par la création au niveau de chaque entité contractante d'une commission des marchés ; l'introduction de dispositions spécifiques destinées à lutter contre les dérives telles que les pratiques anticoncurrentielles et les délits de favoritisme »[1211]. Toutefois, le Code des marchés de 2002 contenait des failles en ce qui concerne les contrats de l'Administration par entente directe. Le système sénégalais de passation des marchés devait se réformer pour deux raisons:

Premièrement, l'État du Sénégal ne pouvait ignorer la directive numéro 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de services publics dans l'UEMOA et la directive n° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de services publics dans l'UEMOA ;

Deuxièmement, l'exigence des bailleurs de fonds qui voulaient un système transparent dans l'exécution des dépenses avant d'apporter un appui budgétaire. C'est pourquoi, les partenaires techniques et financiers ont commandité une étude diagnostique de l'évaluation des procédures de marchés publics appelée *Country Procurement Assessment* Report (CPAR) et de l'évaluation du système de gestion des Finances publiques appelée *Country Financial Accountability Assessment* (CFAA).

L'innovation majeure apportée par le nouveau Code des marchés est la suppression de la procédure des marchés de « gré à gré », uniquement applicable dans les cas expressément cités par l'article 76 dudit code : « *pour les marchés de travaux, fournitures ou services considérés comme secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité lorsque la protection supérieure de l'État l'exige ; pour les marchés destinés à répondre à des besoins qui, pour des raisons*

1210 Cf. Rapport de présentation du décret n° 2007-545 du 25 avril 2007.
1211 Voir Rapport de présentation du Code des marchés de 2007.

tenant à la détention d'un droit d'exclusivité, ne peuvent être satisfaits que par un cocontractant déterminé pour des fournitures, services ou travaux qui complètent ceux ayant fait l'objet d'un premier marché exécuté par le même titulaire… »[1212].

Le Code des marchés de 2007 a permis des réaménagements d'ordre juridique notamment la revue du statut juridique des marchés passés par les sociétés nationales[1213] ; l'extension du champ d'application du Code aux nouvelles formes de structures créées par l'État du Sénégal comme les agences d'exécution ; l'application des principes et méthodes régissant la passation des marchés publics aux contrats comportant participation du co-contractant à l'administration du service public etc.

Le Code de 2007 contient de nouveaux moyens opérationnels de passation des marchés en interdisant la conclusion d'un avenant aux marchés après réception des fournitures pour empêcher le contournement de l'obligation de lancer un nouveau marché. Il supprime la procédure de l'adjudication et exige des garanties aux candidats et titulaires de marchés.

Le dispositif juridique de lutte contre la corruption et le manque de transparence dans la gestion des affaires publiques ne peut être efficace que par la mise en place d'institutions judiciaires et administratives qui se prononcent ou statuent quant à la matière.

Le traitement judiciaire de la corruption relève principalement du ressort du Tribunal Régional, compétent en toute matière conformément à la loi 84-19 du 2 février 1984. La seule juridiction spéciale pouvant connaitre des cas de corruption, est la Cour de répression de l'enrichissement illicite instituée en 1981. Elle n'a pas été supprimée mais elle est restée infonctionnelle pendant plusieurs années jusqu'à sa réactivation après l'alternance de 2012. Toutefois, la Cour des comptes créée par la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999, exerce un contrôle sur l'administration à travers les missions qui lui sont assignées. Ses missions sont : le contrôle juridictionnel des comptables publics ; le contrôle de l'exécution de la loi des Finances ; le contrôle du secteur public et parapublic et la sanction des fautes de gestion. La Cour des comptes au Sénégal est un corps de contrôle autonome. Elle n'est sous la tutelle d'aucun ministère aussi bien du

1212 Voir le Code des marchés, décret 2007-545 du 25 avril 2007.

1213 D'après le rapport de présentation du décret 2007-545 du 25 avril 2007 « les sociétés nationales évoluent dans le secteur concurrentiel. Les marchés qu'elles passent, bien qu'ils aient la qualité de marchés publics en vertu de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative au secteur parapublic, ne sont pas pour autant des contrats administratifs contrairement aux dispositions du Code de 2007 ».

Ministère de la Justice que du Ministère des Finances. Ses magistrats sont inamovibles au même titre que les magistrats du siège. Lorsque la Cour des comptes décèle des cas de corruption et de mauvaise gestion dans le cadre de ses missions, elle transmet le dossier des personnes incriminées au Ministre de la Justice, le Garde des sceaux.

La Cour des Comptes n'est pas maitresse des poursuites ; elle a une vocation administrative et non pénale. Les limites de son action se trouvent précisément à ce niveau car le Ministère de la Justice peut, de connivence avec le Parti au pouvoir, décider de ne pas poursuivre certaines personnalités épinglées pour corruption ou pour mauvaise gestion du fait de leur forte capacité de mobilisation de militants politiques. C'est le cas notamment de l'affaire Sada NDIAYE[1214] pour sa gestion du Centre des œuvres universitaires de Dakar ; l'affaire Adama SALL pour sa gestion au Centre international pour le commerce extérieur du Sénégal (CICES). Ces personnes épinglées par la Cour des comptes se sont finalement retrouvées comme ministre dans le « Gouvernement de l'alternance de 2000 ». Dans le rapport public de la Cour des Comptes de 2012, plusieurs irrégularités ont été décelées dans la gestion des frais de mission de la Présidence de la République et de la Primature. Les réponses apportées par le Secrétaire général du Gouvernement ne sont pas convaincantes. Elles se sont bornées à apporter des justifications relatives à cette gestion non transparente en faisant une assimilation entre raison d'État et visites privées effectuées par les personnalités mises en cause. Dans ces cas, le pouvoir peut ne pas donner suite à ces affaires pour protéger des membres de l'Exécutif[1215].

En dehors des institutions judiciaires, un important dispositif d'institutions administratives est mis en place par l'État du Sénégal pour lutter contre la corruption et le manque de transparence dans la gestion des affaires publiques.

B/ Le dispositif institutionnel

Le dispositif d'institutions administratives de lutte contre la corruption et la non transparence dans la gestion des affaires publiques concerne principalement: l'Inspection Générale d'État (IGE) ; Office nationale de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC) qui remplacé en 2012 la Commission nationale de lutte contre la

1214 Voir *Rapport Cour des Comptes* 2002-2003, p. 259.
1215 Voir *Rapport Cour des Comptes* 2012, Titre II, Contrôles des autre Administrations de l'État et des Collectivités locales.

corruption et la concussion (CNLCC) ; Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) ; l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) et la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP)[1216].

- L'Inspection Générale d'État est instituée par décret n° 64-157 du 28 février 1964.

Elle a été réorganisée notamment par le décret n° 80-914 du 5 février 1980 modifié par le décret n° 87-588 du 7 mai 1987. Elle est régie actuellement par le décret 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'IGE. Selon l'article premier de ce décret, « Elle est une institution administrative supérieure de contrôle placée sous l'autorité directe et exclusive du Président de la République ». Aux termes de l'article 2 du décret de 2007-809, « …l'IGE a pour mission essentielle de lutter contre la fraude et la corruption ainsi que la promotion de la bonne gouvernance notamment par : l'évaluation des politiques et des programmes publics afin d'optimiser leurs rendements et leurs résultats […] et par l'instauration d'une culture de reddition des comptes et d'imputabilité dans la gestion des affaires publiques…»[1217]. Elle dispose d'un large pouvoir d'investigation qui lui donne droit « d'accéder à tous les conseils interministériels, même restreints et, d'une façon générale, à toutes les circulaires et instructions qui régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable de tous les services de l'État…et les inspecteurs généraux d'État peuvent recourir à toutes les sources de documentation et d'information, même confidentielles ou secrètes, y compris les documents classés secret défense nationale quel qu'en soit le support et à tous les moyens de vérification, d'audit ou de contrôle… »[1218]. Malgré les larges pouvoirs de l'IGE, son rôle dans la lutte contre la corruption et la non-transparence dans la gestion

1216 Il faut ajouter à cette liste, le Contrôle financier et le Contrôle des Opérations financières. Le Contrôle financier intervient surtout en matière de contrôle de gestion des finances de l'État, des collectivités locales et des entreprises publiques et parapubliques. En théorie, ses attributions sont très étendues mais elles sont limitées dans la pratique à cause des difficultés pour obtenir la communication des informations sur la base desquelles, le contrôle financier établit les rapports qu'il transmet au Président. Le retard dans la production des rapports peut parfois durer trois ans. Ce qui n'est pas efficace en matière d'analyse et de prospective. Cf. à ce titre Nguyen Chanh TAM, *Finances Publiques du Sénégal*, Ed. L'Harmattan, 1990.
Quant au Contrôle des Opérations financières (COF). Il exerce surtout un contrôle à priori des dépenses budgétaires. Il est dépendant de son Ministre de Tutelle(MEF) et n'a pas le pouvoir de contrôler les dépenses de l'Assemblée Nationale. Voir à ce titre le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 et l'arrêté n° 007620 du ministre de l'Economie et des Finances.
1217 Voir J.O. n° 6439 du 22 novembre 2008.
1218 Voir les articles 4 et 7 du décret 2007-809 du 18 juin 2007 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'IGE.

des affaires publiques, reste problématique. Les rapports de l'IGE sont secrets, excepté les cas de déclassification ou des rapports d'études, d'évaluation des politiques et programmes publics ainsi que ceux de vérification de l'optimisation des ressources pouvant être rendus publics[1219]. Le Président de la République étant seul habilité, après avoir pris connaissance de la conclusion des rapports, à décider des suites à leur donner. Le traitement judiciaire des rapports de l'IGE qui ne dépend que de la seule volonté du Président de la République est une entrave à la répression de la corruption. Au lieu de poursuites judiciaires, les rapports de l'IGE pourraient faire l'objet d'un traitement politique comme en témoigne l'aveu du Président de la République de « détenir des preuves de l'implication de conseillers ruraux dans des ventes illégales de terres mais qu'aucune poursuite ne sera engagée à leur égard »[1220]. Des efforts ont été faits dans ce domaine car le décret 2011-538 du 26 avril 2011 a accordé au Vérificateur Général des pouvoirs d'auto-saisine, à charge d'en rendre compte immédiatement au Président de la République.

- Office national de lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC)

Elle a remplacé en décembre 2012 la Commission nationale de lutte contre la corruption et la concussion (CNLCC). La loi n° 2012-30 du 28 décembre 2012 qui l'a institué cherche à adapter le cadre juridique de la lutte contre la corruption aux nouvelles formes de la criminalité financières et de pallier aux carences juridiques de la CNLCC ainsi qu'aux corps et organes de contrôle interne dans l'administration publique[1221]. L'OFNAC dispose de pouvoirs d'auto-saisine, de saisine et d'investigation qui lui permettront de donner des avis aux autorités administratives. Après enquête, il peut se référer aux juridictions compétentes ou au procureur de la République. L'OFNAC, contrairement à la CNLCC, est mieux armé pour lutter contre la corruption. Pourtant, la création de cette dernière qui était instituée par la loi 2003-35 du 24 novembre 2003, se justifiait, selon l'exposé des motifs de la loi, par le renforcement d'un dispositif légal de répression contre la corruption déjà existant au Sénégal. Elle avait, donc, pour mission essentielle de recueillir les plaintes émanant des particuliers et relevant des faits de corruption. Elle était également chargée « d'identifier les causes structurelles de la

1219 Cf. article 6 du Décret 2007-809 précité.
1220 Cf. Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal*, *op. cit*., partie annexe, p. XVI
1221 Voir le Rapport public d'activités de l'OFNAC 2014-2015, mai 2016, p. 21.

corruption et des incriminations qui lui sont connexes et de proposer toutes réformes législatives, réglementaires ou administratives de nature à promouvoir une bonne gouvernance, y compris en matière de transaction internationale »[1222]. L'article 3 de la loi qui avait institué la CNLCC disposait : « *Lorsque la Commission estime qu'elle dispose d'un ensemble d'indications pouvant justifier l'ouverture d'une procédure judiciaire, elle transmet une note circonstanciée et des recommandations au Président de la République, en précisant l'identification des personnes ou organismes susceptibles d'être soumis à des poursuites* »[1223]. Le rapport de la commission faisant le point sur les recommandations qu'elle a formulées est remis au Président de la République. Il est ensuite rendu public[1224]. Mais la loi ne précisait pas, qui avait la prérogative de rendre public le rapport. Le Président de la République « se donnait le pouvoir » de publier, au besoin, les rapports de la CNLCC. Depuis la création de la CNLCC en 2003 jusqu'en 2010, aucun de ses rapports n'a été publié. Comme le souligne le Rapport d'évaluation de l'USAID sur la corruption au Sénégal « l'intérêt de la publication des rapports par la Commission est qu'elle permet de contrebalancer le pouvoir discrétionnaire du Président dans la poursuite des personnes sur lesquelles pèsent des soupçons sérieux de corruption »[1225]. De la même manière que l'IGE, la CNLCC souffrait de deux handicaps majeurs qui limitaient son efficacité dans la lutte contre la corruption. Le premier concerne son incapacité de s'auto saisir d'un cas de corruption. Ce qui veut dire qu'elle était impuissante devant des cas avérés de corruption sans pouvoir intervenir[1226]. Le deuxième handicap résidait dans son incompétence de saisir la justice. La CNLCC était inopérationnelle. Ces carences font que la CNLCC a été supprimée sur recommandation du Président Macky SALL après l'alternance de 2012. Le premier rapport de l'OFNAC, publié en 2016 a fait l'objet de beaucoup de controverses et de contestations de la part de certains membres du gouvernement. Les attaques personnelles qui ont visé la Présidente de l'OFNAC, Nafi Ngom Keita et ayant causé son départ, ne sont pas de nature à garantir l'indépendance de cette structure.

1222 Cf. Exposé des motifs et article 2 de la loi 2003-35 du 24 novembre 2003 portant création du CNLCC, Journal Officiel n° 6150 du 28 février 2004.
1223 Exposé des motifs et article 2 de la loi 2003-35 du 24 novembre 2003 portant création du CNLCC, *op. cit*.
1224 Cf. Article 4 de la loi précitée.
1225 Voir Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal*, *op. cit*, partie annexe, p. XV.
1226 Voir Rapport de l'USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal*, *op. cit*, partie annexe, p. XV.

- La Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières

Elle a été instituée par le décret n° 2004-1150 du 18 août 2004[1227]. Ce décret fait suite à la loi uniforme n° 2004-09 du 6 février 2004 qui a intégré dans l'ordre juridique interne du Sénégal la directive n° 07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 faisant obligation aux États membres de l'UEMOA d'édicter au niveau national une législation ou une réglementation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent. Le blanchiment d'argent est difficilement dissociable de la corruption. En effet, « les détenteurs de fonds issus de pots de vin ont souvent besoin de recycler l'argent mal acquis »[1228]. Selon le rapport annuel 2008 de la CENTIF, « l'analyse des dossiers traités, suite aux déclaration de soupçon, a permis de réaliser un exercice typologique des opérations de blanchiment au Sénégal ». Ces opérations comportent trois phases :

1. La phase initiale correspond au placement avec l'introduction des produits issus d'activités illicites dans le système financier ;
2. La deuxième phase dite d'empilage se traduit par des conversions ou déplacements de fonds d'origine illégale pour les éloigner de leurs sources ;
3. La troisième phase dite d'intégration consiste à mettre les fonds dans des activités économiques légales[1229].

Le Rapport 2008 de la CENTIF montre qu'au niveau du stade de blanchiment, l'intégration des fonds dans le circuit économique au Sénégal occupe 74% en 2008. Pour éviter l'intégration de « l'argent sale » dans l'activité économique, la CENTIF en tant que cellule de renseignement financier de type administratif, contrôle les flux financiers douteux au Sénégal. Elle a un large pouvoir d'investigation.

L'article 3 du décret n° 2004-1150 stipule : « *la CENTIF a notamment pour mission de recevoir, d'analyser et de traiter les renseignements propres à établir l'origine des transactions ou la nature des opérations faisant l'objet de déclarations de soupçon auxquelles sont astreintes les personnes physiques ou morales assujetties […] reçoit également toutes autres informations utiles nécessaires à l'accomplissent de sa mission*

1227 Cf. Décret 2004-1150 du 18 août 2004 relative à la lutte contre le blanchiment d'argent, JO 6187 du 16 octobre 2004

1228 Voir la Communication du Délégué du Sénégal au Forum africain sur la lutte contre la corruption intitulé « L'état de la lutte contre la corruption au Sénégal : les mécanismes en place », Johannesburg 28 février au 02 mars 2007.

1229 Cf. Rapport annuel 2008 de la CENTIF, Ministère de l'Economie et des Finances.

notamment celles communiquées par les autorités de contrôle ainsi que les officiers de police judiciaire »[1230].

La CENTIF fait partie des autorités administratives les plus indépendantes du Sénégal. Son indépendance tient au fait que la directive communautaire sur la base de laquelle, elle a été créée, ne peut être modifiée par les autorités nationales. Cette directive n'est pas nationale et ne se trouve pas au-dessous de la loi ordinaire dans la pyramide du « bloc de constitutionnalité ». La tutelle exercée par le Ministre des Finances n'est que théorique dans la mesure où le rapport qui lui est remis ne porte que sur des statistiques relatives au nombre des affaires traitées[1231]. La CENTIF est dotée de l'autonomie financière et d'un pouvoir de décision autonome sur les matières relevant de sa compétence. Elle fait échec au secret bancaire. A cet effet, l'article 34 de la loi uniforme n°2004-09 du 6 février 2004 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux, dispose : « *Nonobstant toutes dispositions législatives ou réglementaires contraires, le secret professionnel ne peut être invoqué […] pour refuser de fournir les informations aux autorités de contrôle, ainsi qu'à la CENTIF ou de procéder aux déclarations prévues par la présente loi* »[1232]. L'avantage de la CENTIF par rapport aux autres structures qui interviennent dans de lutte contre la corruption, est la prérogative qui lui est reconnue de saisir le procureur de la république. Dans ce cas, celui-ci a compétence liée de transmettre le dossier au juge d'instruction conformément à l'article 29 de la loi n°2004-09. La CENTIF connait cependant quelques faiblesses qui sont liées aux moyens financiers. Elle reçoit normalement des contributions de l'État du Sénégal, de l'UEMOA, de la BCEAO et des partenaires techniques et financiers. A part l'État, aucune autre institution n'a sacrifié à ses obligations. Une telle situation met la structure dans une position de dépendance financière vis-vis des pouvoirs publics sénégalais.

La CENTIF est également impuissante devant les lenteurs de la justice. Elle n'a aucun moyen de pression sur la justice. De plus, la Cellule subit les pesanteurs administratives de l'UEMOA. Par exemple, depuis 2006 jusqu'en 2009, la CENTIF avait demandé par le biais de l'État du Sénégal, une loi sur le financement du terrorisme. Finalement, la loi 2009-16 du 02 mars 2009 relative à la lutte contre le financement du terrorisme a été adoptée. Elle est venue comblée les lacunes de la loi sur le blanchiment en faisant

1230 Cf. J.O .6187 du 16 octobre 2004, *op. cit.*
1231 Cf. Article 11 du décret 2004-1150 du 18 août 2004, *op.cit.*
1232 Cf. JO 6154 du 27 mars 2004.

expressément référence en son article 13, des personnes politiquement exposées. Cet article précise : « *Les organismes financiers doivent notamment appliquer, en fonction de leur appréciation du risque, des mesures de vigilance renforcées à l'occasion des transactions ou relations d'affaires avec les personnes politiquement exposées résidant dans un autre État membre ou dans un État tiers, en particulier, aux fins de prévenir ou de détecter des opérations liées au financement du terrorisme. Ils prennent à cet effet, les mesures appropriées pour établir l'origine des patrimoine ou des fonds* ». L'expression « personne politiquement exposée » a inspiré l'UEMOA depuis l'affaire du Président nigérian Sani ABACHA[1233].

Le Sénégal, a créé des mécanismes pour lutter efficacement contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Toutefois, il y n'a aucune preuve de résultats probants. Il ne suffit pas seulement d'avoir un dispositif institutionnel pertinent pour lutter contre le blanchiment d'argent ; en réalité, l'efficacité de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dépend en grande partie de la volonté politique des gouvernants et d'une bonne maitrise des techniques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme par ceux-là mêmes qui sont chargés de lutter contre ces fléaux. La volonté politique de « l'administration WADE » été mise à rude épreuve par l'initiative du gouvernement dit de « l'alternance » d'introduire un projet de loi qui tentait de modifier l'article 29 de la loi uniforme contre le blanchiment d'argent. Ce projet a été rejeté souverainement par le Parlement du Sénégal. L'objectif du Gouvernement du Président WADE était de retirer l'obligation légale faite au Procureur de la République, de saisir immédiatement le Juge d'instruction, une fois qu'il reçoit le rapport d'enquête de la CENTIF. Cette manœuvre visait à donner une capacité au Procureur d'évaluer et de classer sans suite tout rapport transmis à la CENTIF[1234].

- L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP).

Elle a été créée par le décret n° 2007-456 du 26 avril 2007. L'article premier stipule : « L'ARMP est une autorité administrative indépendante dotée de l'autonomie

1233 Sani ABACHA était soupçonné avec son fils de participer à une organisation criminelle et d'avoir ouvert plus de 30 comptes bancaires au Bahamas, en Suisse, au Luxembourg etc…
Cf..http://www.jeuneafrique.com/Article/DEPAFP20100509T111102Z/nigeria-suisse-justice-corruptionle-fils-de-sani-abacha-a-nouveau-devant-la-justice-suisse.html
1234 Voir le Rapport annuel de la GIABA, 2011, p. 58.

financière et de gestion ». D'après l'article 2 du décret précité, « *Sa mission est d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de services publics. Cette mission de régulation a pour objet d'émettre des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés publics et de délégation de services publics* ». Cette mission est accomplie par le biais des trois organes suivants : la Direction générale ; le Conseil de Régulation et le Comité de Règlement des Différends. L'ARMP contribue à l'information et à la formation des acteurs de la commande publique. Elle met en œuvre des procédures d'audit indépendant. Selon le même article l'ARMP est chargée entre autres, « *d'identifier les faiblesses éventuelles du Code des marchés publics et proposer sous forme d'avis, de propositions ou de recommandations, toute mesure législative ou réglementaire de nature à améliorer le système dans un souci d'économie, de transparence et d'efficacité ; de conduire les réformes et la modernisation des procédures et des outils de passation des marchés et des délégation de services publics ; de diffuser la réglementation et de garantir la publicité de l'information sur les procédures de passation des marchés publics et des délégations de services publics* etc.… ».

L'ARMP a démarré effectivement sa mission en février 2008 ; son rapport est rendu public. Le règlement des litiges a donné lieu au cours de l'année 2008 à 29 sessions au sein du Comité de Règlement des Différends (CRD) qui est une instance non juridictionnelle chargée du règlement des différends survenant lors de la phase de passation[1235]. La saisine de cette instance par tout soumissionnaire est suspensive de l'attribution du marché public. D'après le rapport 2008, les causes des recours exercés par les candidats et les autorités contractantes portent généralement sur trois cas :

1. des contestations des décisions d'attribution des marchés publics ;
2. des contestations des garanties exigées ;
3. des contestations des dispositions d'appel d'offres (DOA)[1236].

1235 Le CRD a enregistré un total de quarante huit (48) recours en contentieux initiés par des candidats aux marchés public ; onze (11) de ces recours ont été déclarés irrecevables pour cause de forclusion. De plus, vingt cinq (25) demandes d'arbitrages et d'avis ont été enregistrées dont dix neuf (19) émanant d'autorités contractantes et 6 (six) soumises par des candidats aux marchés publics. Cf. Résumé du rapport 2008 .de l'ARMP.

1236 Après examen des dits recours, quinze (15) décisions d'attribution ont été annulées ; vingt trois (23) recours ont été formulés par les soumissionnaires pour contester les dispositions des DOA jugées discriminatoires. Le CRD a annulé quinze (15) décisions pour motifs de dispositions jugées non conformes. Cf. Rapport ARMP 2008, p. 67.

L'ARMP a reçu plusieurs recours introduits par les autorités contractantes. Ces recours concernent principalement: de fausses déclarations susceptibles d'influer sur le résultat de la procédure du marché; une annulation d'autorisation de passer par entente directe un marché de fournitures ; un rejet d'avenant ou de renouvellement d'avenant etc.…

L'ARMP rencontre des difficultés dans la mobilisation des ressources nécessaires à son bon fonctionnement. Les faiblesses à ce niveau, concernent son indépendance financière.

L'ARMP reçoit théoriquement l'aide des bailleurs de fonds, une dotation de l'État prévue dans le budget et des redevances de régulation sur les dossiers d'appel d'offre. En 2009, l'ARMP n'a reçu de l'État du Sénégal que 400 millions sur un budget estimé à 1280 millions de francs CFA[1237].

- La Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP)

Elle a été créée par le décret n° 2007-547 du 25 avril 2007. Elle complète avec l'ARMP, le dispositif institutionnel du système de passation des marchés publics au Sénégal. Elle a pour mission, d'après l'article 2 du décret précité : « *d'assurer le contrôle a priori des procédures de passation de marchés publics ; d'émettre des avis sur les décisions concernant l'attribution des marchés et d'accorder à la demande des autorités contractantes, les autorisations et dérogations nécessaires lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur ; d'assurer en relation avec l'organe de régulation, la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la commande publique sur la réglementation et les procédures applicables ; de contribuer en relation avec l'organe de régulation, à la collecte et à l'analyse des données ainsi qu'à l'établissement des statistiques sur les marchés publics* ». Le contrôle effectué par la DCMP, est un contrôle à priori ; il est interne dans l'Administration. Il est un instrument de politique économique ; de bonne gouvernance économique et financière. La DCMP exerce trois niveaux de contrôle :

1. L'examen du dossier d'appel d'offre ;
2. L'examen du rapport d'analyse et recommandations ;
3. L'avis juridique et technique sur les propositions.

1237 Entretien avec la Directrice du Service administratif et financier de l'ARMP, Salimata Sall DEMBELE, 2 août 2010 ; voir également Rapport 2008 de l'ARMP, p. 22.

La DCMP encadre rigoureusement les marchés par entente directe. Ceux-ci ont longtemps constitué la faille du système de passation des marchés. Les marchés par entente directe constituent le champ de la corruption par excellence. Ils ont longtemps favorisé les tractations des commissions occultes entre celui qui attribue le marché et le bénéficiaire. Dans le nouveau Code des marchés, l'entente directe doit répondre à des conditions précises soumises à l'avis de la DCMP. L'article 76 du Code des marchés de 2007, précise : « *il ne peut être passé un marché par entente directe qu'après avis de la Direction Centrale des Marchés Publics* ».

Les statistiques des marchés publics passés dans le budget consolidé d'investissement (BCI), montrent durant le premier trimestre de 2008, que 41% des marchés passés, l'ont été par entente directe. Ce pourcentage est revu à la baisse durant le premier trimestre de 2010 à 15% ; il est estimé à 6% au deuxième trimestre de 2010[1238].

La DCMP fait un contrôle de conformité avant de donner un avis favorable. C'est pourquoi, la procédure doit respecter rigoureusement les étapes prescrites. Il s'agit:

1. De l'avis général de passation des marchés ;
2. Du plan général de passation des marchés comprenant l'ensemble des marchés. Il est envoyé aussi bien à l'ARMP qu'à la DCMP. Il est obligatoire pour obtenir le financement de la Banque mondiale.
3. De l'avis spécifique (avis d'appel d'offre) de passation des marchés.

Compte tenu du volume du plan de passation des marchés, la DCMP a formé les membres des cellules contractantes à l'utilisation du Système de Gestion des Marchés Publics (SYGMAP). Les acteurs de la commande publique n'ont plus besoin de se déplacer, ils saisissent les plans de passation directement en ouvrant le portail des marchés publics. Après traitement de leur dossier, la DCMP procède à la validation en cas de conformité des règles édictées. Ainsi, le plan de passation apparait sur le portail et peut être consulté par tout intéressé.

Le système sénégalais de passation des marchés est considéré comme fiable parce qu'il respecte un certain nombre de principes qui sont :

- La transparence : la DCMP porte toute l'information sur le portail des marchés publics et procède à la publicité dans les journaux ;

1238 Cf. Portail des marchés publics du Sénégal, www.marchespublic.sn

- L'équité : toutes les informations sont contenues dans le dossier d'appel d'offre. Les réponses de clarification apportée à l'intention d'un candidat, sont transmises à tous les autres candidats ;
- L'efficacité : elle consiste à acheter le meilleur produit au meilleur prix ; ce qui permet l'ouverture d'une concurrence pour d'éventuels candidats. Le portail des marchés publics du Sénégal comporte des fenêtres de « recherche d'avis », « d'alertes aux marchés publics », de « liste rouge des entreprises exclues du droit de concourir », de « dénonciations » et de « statistiques des marchés passés »[1239].

Les efforts menés par les pouvoirs publics sénégalais pour l'amélioration du système de passation des marchés semblent présenter théoriquement un système verrouillé contre toute tentative de corruption. Certaines personnes qui interviennent dans la commande publique pensent que les mesures sont très draconiennes et qu'il est nécessaire d'en assouplir les conditions. D'après le rapport de l'ARMP, la première évaluation du système de passation des marchés au Sénégal en février 2008, révèle un bilan positif. En effet, « l'évaluation numérique de l'existant selon les indicateurs de base OCDE/DAC fait ressortir un taux global d'achèvement de 82,4% avec un score de 136/165 »[1240]. Le même rapport souligne que « la deuxième évaluation réalisée par la Banque mondiale en décembre 2008, dans le cadre de l'évaluation du Sénégal comme pays pilote pour l'utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés dans l'exécution des projets financés par l'IDA, fait ressortir un taux global d'achèvement de l'existant de 89,1% avec un score total de 147/165.

Le nouveau système de passation des marchés du Sénégal est aligné sur les pratiques internationales de la Commission des Nations-Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) et au projet harmonisation des marchés publics initié par la Commission de l'UEMOA depuis l'an 2000[1241]. L'existence des règles juridiques n'empêchent pas la corruption ; de façon générale, c'est plus le défaut d'application des normes que l'inexistence des normes qui favorise la corruption et le manque de transparence dans la gestion des affaires publiques. Les structures mises en place sont souvent cloisonnées et sont dépourvues de moyens. C'est pourquoi, il faut trouver une passerelle entre les différentes structures de lutte

1239 Voir www.marchespublics.sn
1240 Cf. Rapport résumé 2008 de l'ARMP.
1241 Voir Rapport de présentation du décret 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés public.

contre la corruption. Par exemple une interconnexion entre l'OFNAC et la CENTIF permettrait de créer une synergie pour faire reculer la corruption et les pratiques douteuses dans l'exécution des dépenses publique. Pour cela, il est capital de dégager un cadre logique du dispositif institutionnel de lutte contre la corruption. Le cadre logique appelé aussi matrice du cadre logique est un outil qui « facilite la conception, l'exécution et l'évaluation d'une intervention. Elle définit clairement les résultats du changement souhaité d'un projet, d'un programme ou d'une politique[1242]. Elle est un outil de « Suivi-Evaluation »[1243]. L'administration publique peut, au besoin, dégager un plan d'action prioritaire qui prend en compte les activités, les ressources, les responsables impliqués dans l'action, les échéances et l'état d'avancement des activités.

La corruption peut être un facteur d'émergence de nouvelles formes d'individualismes et des logiques de « clans » dans l'État ; contribuant ainsi, au rétrécissement des espaces publics. Comme le note Yves MENY, « elle met en péril, la dissociation du public et du privé caractéristique de l'État »[1244]. Sa banalisation risque d'installer ou de renforcer l'État néo-patrimonial. Or, la concentration des pouvoirs entre les mains de l'Exécutif entretenant des relations de clientèle ou pratiquant une politique népotique, n'est favorable à aucune forme de cogestion des affaires publiques dont la finalité est l'implication des communautés de base. C'est la raison pour laquelle, depuis plus de deux décennies, l'éthique et l'intégrité de la gouvernance suscitent l'intérêt des universitaires et des praticiens de l'Administration publique. Les gouvernants sont conscients qu'ils ne peuvent plus agir de façon légitime que si les citoyens font confiance à leur gouvernement et à l'administration publique. Dans les nouvelles pratiques de la gouvernance, beaucoup d'hommes politiques ou de hauts fonctionnaires ont dû être démissionnés en raison d'un comportement qui mettait en doute leur intégrité[1245]. Le développement de la corruption dans un pays sous développé

1242 Voir Annexe 6 du dispositif institutionnel de lutte contre la corruption. Ce modèle de Cadre logique nous a inspiré lors des travaux de l'atelier sur le Document d'orientation stratégique de lutte contre la corruption, auquel nous avons participé et qui s'est tenu à Saly Portudal (Sénégal) les 16 et 20 mai 2010
1243 Voir http://ftp.ggr.ulava.ca/ *La Méthode du Cadre logique*, Agence suédoise de coopération internationale (ASDI)
1244 PORTA Donatella Della et MENY Yves, *Démocratie et corruption en Europe*, Découverte, 1995.
1245 Sur ces questions d'intégrité, voir l'article d'Emile KOLTHOFF et al. « Les systèmes d'intégrité afin de sauvegarder l'éthique et l'intégrité de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 4/2013 (Vol. 79), p. 639-642. Voir également Frédérique SIX et Alan LAWTON « Pour une théorie sur les systèmes d'intégrité: une approche configurationnelle », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 4/2013 (Vol. 79), p. 687-708.

comme le Sénégal, inhibe les efforts d'une nouvelle gouvernance orientée vers une co-production des politiques publiques par les gouvernants et les autres acteurs non étatiques. De plus en plus, la conception des politiques publiques au Sénégal faisant une large place au processus participatif, dessine une nouvelle structure de l'action publique qui, dans le temps, pourrait favoriser en amont le contrôle citoyen. La conception et la fabrication des politiques publiques rencontrent, bien entendu, des obstacles dans la nouvelle définition de l'action publique. Par ailleurs, des défis, sont à relever pour une meilleure implication des acteurs étatiques et non étatiques.

TITRE 2 : Défis et obstacles dans la mise en œuvre des politiques publiques

L'élaboration des politiques publiques demeure une œuvre politique complexe depuis la conception des besoins jusqu'à la mise en œuvre de l'action gouvernementale. Elle est inhérente aux projets de société des gouvernants. Néanmoins, les politiques publiques peuvent être des demandes sociales que les gouvernements sont obligés d'inscrire dans leur agenda politique. Elles sont souvent soumises à un arbitrage par rapport à plusieurs paramètres qui sont liés à un besoin pressant du moment, à une logique de situation ou même à la disponibilité des ressources[1246]. Au Sénégal, il reste des défis à relever dans la mise en œuvre des politiques publiques et des obstacles à surmonter pour une meilleure transparence dans l'action publique. D'où la nécessité de voir les conditions de fabrication des politiques publiques (Chapitre 1) et les difficultés de mise en œuvre d'une approche multi-acteurs des politiques publiques (Chapitre 2).

Chapitre premier: Les conditions de fabrication des politiques publiques au Sénégal : exemple des politiques environnementales et des politiques économiques

Une politique publique se présente **«** sous la forme d'un ensemble de pratiques et de normes émanant d'un ou de plusieurs acteurs publics »[1247]. Dans une acception devenue classique, Yves MENY et Jean-Claude THOENIG définissent la politique publique comme « le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale […], Elle se présente comme un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou dans un espace géographique »[1248].

1246 Voire à ce propos l'article de Patrick HASSENTEUFEL, « Les processus de mise sur agenda, sélection et construction des problèmes publics, in : *Comment fabriquer une politique sociale ? in : Information sociale*, n° 157, 2010, pp. 50-58.
1247 MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 130.
1248 MENY, Yves et THOENIG, *op.cit*, Paris, PUF, 1989, pp. 129-130.

Par une autre acception classique, elle peut être considérée comme : « tout ce que le Gouvernement décide de faire ou de ne pas faire »[1249]. Sverker GUSTAVSSON perçoit les politiques publiques comme une « relation entre le Gouvernement et les Citoyens, par laquelle le Gouvernement incite les citoyens à adopter une conduite qu'ils ne suivraient pas de leur propre chef »[1250].

Si cette assertion ne peut être une tautologie pour tous les cas d'études de politiques publiques, elle correspond parfaitement dans l'environnement sénégalais à l'instigation du gouvernement sur les comportements que doivent adopter les citoyens dans un domaine bien défini. Dans le domaine économique, « Un Gouvernement élabore une politique économique lorsqu'il opère un ensemble d'interventions, qu'il choisit de faire ou de ne pas faire dans un domaine spécifique concernant l'économie »[1251]. Ces acceptions révèlent ce que les Anglo-Saxons appellent *policy*, c'est-à-dire l'action des gouvernants élus et de l'Administration[1252].

L'analyse des politiques publiques permet de mettre en exergue un grand nombre d'enjeux politiques actuels tels que la protection de l'Environnement, la lutte contre le sida, la prise en charge de l'insécurité ou un autre domaine[1253]. Dans ce chapitre, nous avons porté notre choix sur les politiques environnementales et les politiques économiques. Ce choix se justifie pour les premières, d'une part, par l'importance que revêtent les problèmes environnementaux au Sénégal du fait de la dégradation des ressources naturelles et du cadre de vie et ; d'autre part, par la construction des pouvoirs publics sénégalais d'une architecture juridique et réglementaire dans le domaine de l'Environnement sans qu'on puisse régler de manière satisfaisante des problèmes élémentaires de salubrité publique. Il s'agit de voir quelles sont les contraintes politiques et sociales qui font que les politiques environnementales n'ont pas réussi au Sénégal (Section 1). L'étude des politiques économiques est toujours intéressante dans les pays sous-développés car elle permet au chercheur de voir a priori, quelle est

---

1249 HOWLET et RAMESH cité par MASSARDIER, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003, p. 21.

1250 GUSTAVSSON cité par Markku KIVINIEMI, *RISS* n°108, 1986. A titre indicatif, Cf. S. GUSTAVSSON, « Types of policy and types of politics », *Scandinavian political studies*, vol. 3, New Series, 1980, p. 136. Cf. Autres sources: Robert DAHL, *Modern Political Analysis*, Englewood Cliffs N.J., 1963; Theodore LOWI, "Decision making vs. policy making: toward an antidote for technocracy" *Public administration review*, vol. 32, 1972, pp. 298-310.

1251 MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *op. cit*., pp. 129-130.

1252 MASSARDIER, Gilles, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003, p. 21. Voir egalement, Daniel KUBLER et Jacques de MAILLARD, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenobles (PUG), septembre 2009, Pp 8-9 et 2eme edition, septembre 2015.

1253 HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin, 2008, *op. cit*., p. 6.

l'orientation stratégique de l'institution étatique pour réduire la pauvreté ; a fortiori, elle le met dans la posture de comprendre les obstacles et les freins à un développement économique durable (Section 2).

Section 1: L'exemple d'élaboration d'une politique publique au Sénégal : La politique environnementale de 1960 aux années 2000

La place de l'environnement dans le champ politique semble connaître un nouvel élan dû à l'émergence d'enjeux globaux comme le réchauffement climatique et la dégradation de la biodiversité[1254] d'où l'intérêt de l'organisation du Sommet de la Planète-Terre, tenu en juin 1992, à Rio de Janeiro. La fin du 20ème siècle et le début du 21ème siècle semblent avoir été marqués au niveau mondial, par l'émergence de nouvelles formes d'expressions et de discours politiques sur l'Environnement mais aussi par de nouveaux modes de gouvernance et de régulation des enjeux environnementaux[1255]. L'action publique dans le domaine de l'environnement se présente, actuellement, comme une sphère de fonctionnement des réseaux et de partenariats public-privé et associatif. Il est important, d'analyser le contexte dans lequel les politiques publiques sont appliquées si l'on veut comprendre les obstacles auxquels elles se heurtent[1256].

Il est de fait que depuis la fin des années 1960, les enjeux politiques, économiques et sociaux attachés aux questions environnementales ont occupé une place croissante dans l'espace public. Ils ont suscité le développement des mouvements sociaux, de réseaux associatifs et de partis politiques. Les problèmes environnementaux ont progressivement été intégrés dans l'élaboration des politiques publiques, avec une position plus ou moins prioritaire, selon les conjonctures et les pays[1257].

1254 Cf. Présentation du Colloque international, Environnement et politique-s, organisé par AISLF CR23, *op. cit.*

1255 Cf. Delphine CAVALLO, Présentation du Colloque international, Environnement et politique-s, organisé par AISLF CR23 « Sociologie de l'environnement et du développement durable » et le CERTOP UMR5044-CNRS pôle Politiques Environnementales et Pratiques Sociales, 25-26 juin 2007, Toulouse, http://calenda. Revues.org/nouvelle8669.html

1256 Markku KIVINIEMI, « Les politiques publiques et leurs cibles: une typologie du concept de mise en œuvre », in: *RISS n° 108*, UNESCO, ERES, p. 275.

1257 Cf. Delphine CAVALLO, Présentation du Colloque international, Environnement et politique-s, organisé par AISLF CR23 « Sociologie de l'environnement et du développement durable » et le CERTOP UMR5044-CNRS pôle Politiques Environnementales et Pratiques Sociales, 25-26 juin 2007, *op.cit.*

Trois ans après son accession à la souveraineté internationale, l'État du Sénégal s'est attelé à mettre en place un cadre législatif et réglementaire qui lui servira d'instrument juridique pour mener une bonne politique environnementale. La question qui se pose dans l'analyse de la gestion de l'Environnement par les gouvernements successifs, est de savoir si le cadre législatif et réglementaire ainsi que les moyens structurels que l'État du Sénégal a mis en place, ont permis aux politiques environnementales d'être opérationnelles. Il s'agit également de voir le degré d'implication, de responsabilité des structures techniques publiques et/ou parapubliques sans oublier l'action des cibles dans la conception et l'exécution des programmes en matière de politique environnementale.
Pour comprendre l'architecture juridique inspirée par les lois et règlements relatifs à ce domaine, il convient de faire une esquisse sur l'état de l'Environnement au Sénégal (§1), avant de voir la mise en place de ce dispositif législatif et réglementaire ainsi que les structures administratives de gestion (§2); ce qui permettra de déterminer l'action des pouvoirs publics dans la gestion de l'environnement (§3).

§1 : Le Profil de l'Environnement au Sénégal

La superficie du Sénégal est estimée, environ, à 196.722 km^2. Le pays occupe la partie méridionale du bassin sédimentaire sénégalo-mauritanien entre le 12,5 et le 16,5 degré de latitude nord. C'est le pays du continent africain le plus avancé sur l'Océan atlantique avec des côtes qui s'étendent sur 700 km, alternant tantôt des côtes basses rectilignes et sableuses, de Saint-Louis à Cambérène ; tantôt des côtes rocheuses à falaises dans le Cap-Vert et des côtes d'estuaires et de mangroves, de Fatick à la Casamance[1258]. Les plus fortes altitudes (point culminant 581 m) se retrouvent à l'extrême sud-est sur les contreforts du Fouta Djalon[1259].
Le Sénégal a un climat sahélien caractérisé par deux saisons :

- une saison chaude et pluvieuse appelée hivernage, marquée par la circulation de la mousson de juin à octobre ;

1258 Cf. *Document du Plan national d'action pour l'Environnement*, Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, 1997, p. 23.
1259 Voir le *Rapport sur l'état de l'environnement au Sénégal*, 2ème édition, 2010, Centre de suivi écologique, p. 9.

- une saison sèche durant laquelle soufflent les alizés continentaux à dominante nord-nord-ouest[1260].

Le rappel des différentes zones éco-géographiques du Sénégal est important pour mieux appréhender les mutations qui affectent les écosystèmes et les systèmes d'exploitation relatifs à l'environnement[1261].

Le Sénégal est subdivisé en six zones éco-géographiques qui sont relativement homogènes sur la base de la combinaison de leurs caractéristiques biophysiques et socio-économiques[1262]; il s'agit de :

1°- la Vallée du fleuve Sénégal qui s'étend de la zone du Delta au sud de Bakel. Sa superficie qui est de 9 658 km^2, correspond essentiellement aux zones riveraines du fleuve où il est possible de pratiquer une culture irriguée avec la construction du barrage de Diama et de Manantali.

D'un point de vue administratif, la Vallée du fleuve englobe une partie des régions de Saint-Louis, de Matam et de Kédougou[1263];

2°- la zone sylvo-pastorale, située au sud du fleuve Sénégal, correspond au *Ferlo* où l'élevage extensif constitue l'activité dominante. D'une superficie de 55 561 km^2, elle regroupe dans le découpage administratif une partie de la région de Saint-Louis et de Louga[1264];

3°- la zone des *Niayes* correspond à une bande de terres qui longe le littoral Nord du pays, entre Dakar et le sud du Delta du fleuve Sénégal. D'une superficie de 2 759 km^2, elle se caractérise par des dépressions interdunaires avec la présence de nappes phréatiques favorisant les cultures maraîchères. Les *Niayes* sont considérés comme le « poumon vert » de la région de Dakar.

Sur le plan administratif, la zone des *Niayes* regroupe la région de Dakar ainsi qu'une partie de la région de Thiès et de Louga[1265];

4°- le bassin arachidier avec 46. 367 km^2, correspond à la zone où domine la culture de l'arachide. Il couvre une partie des régions de Louga, de Thiès, la totalité des régions de Diourbel, de Fatick, de Kaolack et l'ouest de la région de Tambacounda[1266];

1260 *Document du Plan national d'action pour l'Environnement, op. cit.,* p. 23.
1261 *Idem*, p. 27.
1262 *Idem*, p. 27.
1263 *Idem*.
1264 Cf. *Document du Plan national d'action pour l'Environnement, op. cit.,* p. 27.
1265 *Idem*, p. 28
1266 *Idem*.

5°- la Casamance est une zone caractérisée par des formations forestières abondantes avec une superficie de 28. 324 km^2. Elle est subdivisée en trois sous-zones : la Basse Casamance qui correspond à la région de Ziguinchor, la Moyenne Casamance qui représente la région de Sédhiou et la Haute Casamance qui correspond à la région de Kolda[1267];

6°- le Centre-Est et le Sud-est correspondent pour l'essentiel à l'ancienne région du Sénégal Oriental et la région de Kédougou avec une superficie de 51 958 km^2. Ils présentent un relief très accidenté avec des plateaux cuirassés et des contreforts du massif du Fouta Djallon. C'est une zone enclavée mais qui recèle de richesses minières telles que des minerais aurifères et de fer[1268].

Selon le document du Plan national d'action pour l'Environnement de 1997, la plupart des problèmes environnementaux identifiés dans les zones éco-géographiques précitées, résultent du processus de dégradation des conditions climatiques depuis la fin des années 1960 et présentent des points communs, à savoir : l'appauvrissement des sols par suite d'une érosion éolienne et/ou hydrique ; la dégradation des formations forestières ; la régression de la faune sauvage ; la diminution des ressources en eau ; la réduction des ressources halieutiques et la dégradation du cadre de vie[1269].

Le Sénégal a évolué dans un contexte environnemental marqué particulièrement par une situation climatique instable qui a eu des conséquences sur le fonctionnement des écosystèmes terrestres et aquatiques[1270]. La pluviométrie a baissé de manière significative depuis un demi-siècle. Elle varie d'une région à une autre, passant de 1 000 mm/an dans le Sud du pays à moins de 300 mm/an dans le Nord[1271].

L'un des faits les plus marquants du changement climatique au Sénégal est donc, l'installation de la sécheresse dans les années 1970, qui s'est s'accompagnée de facteurs aggravants au niveau des phénomènes atmosphériques tels que l'intensification des brumes sèches, des vents de sable venant du désert mauritanien, une forte augmentation des aérosols et une réduction inattendue des brumes et brouillards[1272]. Cette situation n'est, cependant, pas restée sans effet sur le système hydrologique et hydrogéologique:

1267 . *Document du Plan national d'action pour l'Environnement, op. cit.,* p. 28.
1268 *Idem.*
1269 Cf. *Document du Plan national d'action pour l'Environnement, op. cit.,* p. 28.
1270 Paul NDIAYE, « La politique de l'environnement: analyse d'une gestion », in : *Sénégal, Trajectoire d'un État*, Momar-Coumba DIOP (dir.), CODESRIA, p. 137.
1271 Cf. Plan national d'action pour l'Environnement, *op. cit.*, p. 23.
1272 *Idem*, p. 140.

elle a causé le tarissement précoce des mares temporaires et la faible recharge des nappes phréatiques[1273].

Dans le cas spécifique de Dakar**,** l'utilisation des nappes souterraines dans un rayon de 60 km autour de la ville a atteint un seuil critique du fait de leur surexploitation, au-delà de leurs possibilités de reconstitution depuis l'installation de la sécheresse au début des années 1970[1274]. D'après P. NDIAYE, « *L'inquiétude provient de ce que cette exploitation des nappes superficielles au-delà des ressources renouvelables s'ajoute aux effets entraînés par la diminution des précipitations qui provoquent une recharge limitée des nappes et par conséquent un abaissement rapide du plan d'eau rendu inaccessible à la plupart des plantes pérennes. Les répercussions écologiques apparaissent au moins à deux niveaux : d'abord, par la mortalité accélérée de la végétation naturelle (la disparition de la palmeraie dans les Niayes est à cet égard un excellent indicateur de ce processus) ; ensuite par les intrusions salines qui corrompent les nappes à mesure que leur surexploitation est constatée* »[1275]. Cette affirmation peut être corroborée par le rapport de synthèse relatif aux « Études sur l'Élaboration des Politiques Environnementales au Sénégal », qui souligne que : « Le potentiel en eau souterraine du Sénégal avoisinerait 450 à 600 milliards de m3. Ces ressources sont […] exploitées à hauteur de 150 millions de m3/an alors que leur capacité de recharge serait de l'ordre de 3 à 4 milliards de m3/an. Au plan strictement quantitatif et dans une perspective d'évaluation globale de la ressource, la satisfaction des besoins de la population en la matière ne devrait a priori inspirer aucune inquiétude particulière. En réalité, il n'en est rien au regard des différentes menaces pesant sur la qualité de cette ressource du fait des risques de salinisation – liées aux conditions d'exploitation – mais aussi et surtout de la pollution chimique et bactériologique à partir de la surface »[1276].

L'analyse de l'état de l'environnement au Sénégal ne peut ignorer, les ressources forestières, la biodiversité, l'environnement marin et côtier, la pollution, les nuisances sonores et la gestion des déchets[1277]. Les forêts naturelles sénégalaises qui représentaient à l'indépendance 11 millions d'hectares[1278], passent de 8,1 millions à 7,5 millions

1273 Cf. Plan national d'action pour l'Environnement, *op. cit.*, p. 140.
1274 Paul NDIAYE, *op.cit*., pp. 142-143.
1275 Paul NDIAYE, *op.cit*, p. 142.
1276 Cf. *Rapport de synthèse sur les Etudes sur l'Elaboration des politiques Environnementales au Sénégal*, Centre de Suivi Ecologique, Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, février 1999.
1277 *Idem*.
1278 *Idem*, p. 126.

d'hectares entre 1980 et 1990, soit une disparition de 7, 4 % des ressources végétales en l'espace de dix ans[1279]. Les estimations en perte forestière font état de 6,3 millions d'hectares de forêts naturelles en 2007, soit une diminution de près de la moitié des forêts en l'espace de cinq décennies[1280]. Cette dégradation résulte notamment des sécheresses consécutives des années 1972, 1973 et 1983 avec une baisse des précipitations de 20 à 25 %[1281] et de la pression humaine exercée sur les ressources forestières pour satisfaire les besoins en énergie ligneuse représentant 60 % du bilan énergétique sénégalais et 80 % de la consommation énergétique totale des ménages[1282].
Les impacts de la sécheresse sur l'environnement donnent à voir une baisse graduelle du potentiel végétal avec une diminution de 50 % du couvert arboré, d'une perte de 22 % de la biodiversité végétale, de la dégradation de plus de 60 % des terres arables et une diminution de 50 % du potentiel des forêts naturelles[1283]. De plus, les feux de brousse ont endommagé 111 200 hectares en 2004 contre 110 261 hectares en 2003, 167 861 en 2005, 251 117 en 2006 et 375 666 hectares de forêts en 2007. On constate ainsi la progression des superficies brûlées d'une année à l'autre[1284].

La biodiversité s'est également dégradée. Elle peut être comprise comme la diversité de la vie végétale et animale. Au Sénégal, les travaux de classification désignent 4 330 espèces animales dont 62 rares et menacées et 3 589 espèces végétales dont 54 rares et menacées[1285]. La biodiversité est menacée principalement par l'érosion et la salinisation des eaux et des sols engendrant 50 % des écosystèmes de mangroves, au braconnage, à la surexploitation des ressources halieutiques et à la prolifération des plantes aquatiques envahissantes comme le *Typha* (4 000 hectares en 2007) ou *la Salvinia molesta* qui occupent 1 200 000 mètres carrés de plan d'eau ; elles sont nocives aux espèces végétales et animales (poissons et oiseaux)[1286].

1279 Cf. *Etudes sur l'Elaboration des politiques environnementales au Sénégal*, Rapport de synthèse, Centre de Suivi Ecologique pour la Gestion des ressources naturelles, Février 1999, p. 25.
1280 Situation économique et sociale du Sénégal en 2007, op. cit., p. 126.
1281 En 1972 et en 1973, les déficits pluviométriques étaient dans l'ordre de 40 à 60% par rapport aux valeurs normales dans la partie septentrionale du Sénégal et de 30 à 35% dans la partie méridionale. Cf. Paul NDIAYE, *op. cit*., p. 138.
1282 *Idem*
1283 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal en 2007*, Agence Nationale de la Démographie et de la Statistique, p. 123.
1284 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal en 2007, op.cit*. , p. 127.
1285 *Idem*, p. 128.
1286 Cf. Paul NDIAYE, *op. cit*., pp. 142-144; Situation économique et sociale du Sénégal en 2007, op. cit., p. 128; Journal « Le Soleil » du 14 juillet 2009, « Sénégal, lutte contre les plantes envahissantes, Démarrage de l'enlèvement mécanique du Typha »

Les zones côtières et littorales sénégalaises subissent une profonde érosion. En effet, les 300 kilomètres de côtes sableuses du littoral, les 234 kilomètres d'estuaires et les 174 kilomètres de côtes rocheuses, se trouvent confrontés au phénomène d'érosion. Les principales causes de ce phénomène sont dues à la transgression de la mer sur les côtes, le déficit sédimentaire et les houles marines. Selon le Document de l'Agence nationale de la Démographie et de la Statistique de 2007 sur la situation économique et sociale du Sénégal, la ligne de rivage a connu un recul inquiétant. C'est le cas des côtes de Yoff qui connaissent un recul moyen du trait de côte de l'ordre de 1 mètre par an, de même que le rétrécissement de la largeur de la plage sur la baie de Hann avec un recul de la ligne de côte de l'ordre de 0, 75 mètres[1287].

En ce qui concerne la pollution atmosphérique et sonore, il est nécessaire de souligner qu'elle pose particulièrement un problème dans l'agglomération dakaroise marquée par une activité industrielle importante et regroupant l'essentiel du parc automobile sénégalais[1288]. La pollution atmosphérique peut être appréhendée par des émissions de gaz à effet de serre causées essentiellement par le gaz naturel, les produits pétroliers, les combustibles ligneux, les déchets industriels et les eaux usées non traitées. De plus, les gaz d'échappement des véhicules « diésélisés » comme les « cars rapides », atteignent un niveau critique[1289]. Selon les dernières estimations relatives aux émissions de gaz à effet de serre qui datent de 1990, les mesures s'élèvent à 3 538 Giga grammes ECO2 (Équivalent Dioxyde de Carbone) dont 41 % représentant la part du secteur énergétique, 31,3 % pour l'agriculture, 28,8 % pour les déchets et une contribution des procédés industriels qui reste marginale avec 3, 9 %[1290].

Les nuisances sonores se présentent sous différentes formes et sont difficilement maîtrisables. Elles proviennent généralement de certaines activités ludiques ou religieuses dans les quartiers avec l'utilisation de matériels de sonorisation défectueux. Elles peuvent également être le fait d'ateliers de menuiseries métalliques ou d'ateliers de réparation d'automobiles ou de motocyclettes, installés dans les quartiers. L'installation des marchés comme Sandaga ou celui des HLM, en plein cœur de la ville de Dakar, rend difficile la circulation des véhicules provoquant par conséquent des

1287 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal* en 2007, *op.cit.*, p. 130.
1288 Paul NDIAYE, *op. cit.*, p. 159.
1289 Paul NDIAYE, *op. cit.*, p. 159.
1290 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal en 2007*, *op.cit.*, p. 131.

embouteillages accompagnés de vacarmes insoutenables causés par les klaxons de voitures.

La production et le traitement des déchets constituent le fait le plus complexe pour la protection de l'Environnement dans les grandes villes africaines. À l'échelle du Sénégal, ils se posent de manière cruciale pour les villes de Dakar et de Kaolack. En dehors de la production des déchets ménagers, la ville de Dakar produit l'essentiel des déchets industriels en raison de la forte concentration des industries sénégalaises dans la presqu'île de Dakar. Quant à la ville de Kaolack, la plus grande complication de la fixation des déchets, est due aux vastes zones inondables appelées « *tannes* » qui servent de décharge à ciel ouvert pour les déchets ménagers et des déchets plastiques[1291].

La plupart des études effectuées indiquent que la région de Dakar produit la plus grande quantité de déchets solides à raison de 1 005 tonnes par jour[1292]. Ces déchets solides proviennent principalement des ordures ménagères. Étant donné, que la région de Dakar présente une densité de 3 964 habitants au Kilomètre carré, regroupant la plus grande concentration humaine du Sénégal, la production de déchets solides connaît corollairement une progression soutenue. En 1980, la quantité de déchets produite par habitant et par jour à Dakar, était de 0,52 kg ; en 1985 elle était estimée à 0,55 et depuis les années 1990, les estimations font état de 0,70 kg par habitant et par jour[1293]. En 1992, seules 700 tonnes de déchets parvenaient à la décharge de Mbeubeuss, la principale décharge de la région de Dakar[1294]. Ce site est arrivé à saturation et pose un réel problème écologique. Dans les autres villes du Sénégal, les municipalités ne disposent pas de moyens financiers suffisants, elles se contentent alors d'aménager des sites de décharges dans les anciennes carrières ou dans les zones périphériques. Ainsi, à Thiès, on trouve des décharges au niveau des différentes sorties de la ville ou dans la carrière de Keur Issa sur la route de Fandène ; ces déchets ne sont incinérés, qu'occasionnellement. À Kaolack, il y a un dépôt anarchique dans les « *tannes* » qui

---

1291 Cf. Sénégal: profil urbain de Kaolack, Programme participatif de l'élaboration des profils urbains dans les pays africains, caraïbes et pacifiques, ONU-Habitat, Division de la Coopération technique et régionale, 2009.

1292Cf.www.minfinances.sn/gpthem23.html;www.cse.sn/annuaire/popuetahum/assainissement/solide.htm; voir également la thèse de Dominique KAPEPULA KA-MBAYU, *Contribution à l'amélioration de la gestion des déchets dans les villes des pays en développement, le cas de Dakar*, soutenue à l'Université de Liège, Belgique, mars 2007; Ousseynou DIOP, *Contribution à l'étude de la gestion des déchets solides de Dakar: analyse systémique et aide à la décision*, Thèse n° 757, présentée à l'Ecole Polytechnique de Lausanne, 1988.

1293 WANE, cité par Paul NDIAYE, op. cit., p. 153; Dominique KAPEPULA KA-MBAYU, op.cit.

1294 Voir Centre de suivi écologique, www.cse.sn/annuaire/popuetahum/assainissement/solide.htm.

ceinturent la ville. En période d'hivernage, ces déchets émergent à la surface de l'eau de pluie et offrent un spectacle désolant et indescriptible. Dans la ville de Saint-Louis, ce sont les berges du Fleuve Sénégal qui servent souvent de dépotoirs d'ordures. Cet état de fait dégrade considérablement le cadre de vie à cause de l'absence de systèmes efficaces de gestion des déchets urbains[1295].

Dans la gestion de l'environnement urbain, l'évacuation des déchets liquides devrait être normalement assurée en vue d'un bon assainissement des localités urbaines. Elle fait référence à la collecte, au traitement et à l'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées domestiques et industrielles[1296]. Or, le système d'assainissement des villes sénégalaises se caractérise par la vétusté des réseaux d'évacuation des eaux usées et un manque d'infrastructures pour leur épuration[1297].

Le déversement des eaux usées industrielles de la région de Dakar en mer s'accompagne d'un rejet de produits chimiques toxiques, de métaux lourds comme le plomb, tous néfastes à la faune et à la flore marine. Cette situation engendre une diminution du potentiel des ressources halieutiques tant en quantité qu'en qualité aussi bien au niveau du littoral qu'au niveau du plateau continental, du fait de la réduction tendancielle de l'alimentation marine qu'est le plancton[1298]. L'élimination des matières de vidange dans les cours d'eau, sans traitement, préalable a abouti à augmenter la prolifération des bactéries dans des endroits comme la baie de Soumbédioune ou de Hann[1299].

Au-delà des pollutions et nuisances liées à l'absence de systèmes de traitement des rejets provenant des industries[1300], l'implantation des industries en centre-ville ou dans les zones d'habitation pose de graves problèmes de sécurité comme en témoigne l'explosion de cuves d'ammoniac de la SONACOS (Société nationale de commercialisation des oléagineux), d'un volume de 12 tonnes, intervenue en mars 1992, à Dakar[1301]. Le paradoxe, c'est que l'État du Sénégal a beaucoup légiféré dans le domaine de l'Environnement depuis son indépendance sans qu'il ait véritablement de réels progrès dans ledit domaine. Au lendemain des indépendances, il y avait, certes, une administration embryonnaire qui intervenait dans le domaine de la protection de la

1295 Cf. *Plan national d'action pour l'Environnement*, *op. cit.*, p. 27.
1296 Paul NDIAYE, *op. cit.*, p. 155.
1297 Cf. *Plan National d'Action pour l'Environnement*, *idem*, p. 27.
1298 *Rapport de synthèse relatif aux Etudes sur l'Elaboration des Politiques Environnementales au Sénégal*, *op. cit.*, p. 24.
1299 Paul NDIAYE, *Idem*, p. 157.
1300Cf. *Plan National d'Action pour l'Environnement*, *idem*, p. 27.
1301 Voir *L'Humanité* du 25 mars 1992.

nature ; mais par la suite, les pouvoirs publics sénégalais ont compris l'enjeu de la protection de l'Environnement et des écosystèmes en créant un cadre législatif et réglementaire dans le domaine écologique et une administration chargée de la gestion de l'Environnement afin de préserver, tant soit peu, les richesses naturelles du pays.

§2 : Mise en place d'un cadre législatif et réglementaire et de structures administratives pour une politique environnementale

Lorsque le Sénégal accéda à l'indépendance en 1960, les pouvoirs publics ne semblaient pas prêter beaucoup d'attention à la nécessité de créer une administration nouvelle chargée de la gestion de l'environnement. Il y avait une dissémination institutionnelle avec des structures classiques, telles que le Service des eaux et forêts ou le Service des mines qui géraient l'Environnement sans se préoccuper réellement des questions d'Environnement[1302].

Il semble qu'à partir de 1963, les questions d'Environnement commencèrent à retenir l'intérêt du législateur sénégalais prouvées par l'adoption d'une réglementation de la pêche dans les eaux continentales[1303]. L'État du Sénégal s'est efforcé de mettre en place un cadre législatif et réglementaire qui constitue une ébauche à sa politique environnementale. Ainsi différents textes s'appliquent à la protection de l'Environnement parmi lesquels, on peut citer :

- la loi n° 63-40 du 10 juin 1963 portant réglementation dans les eaux continentales. Cette loi prévoit la constitution du secteur de la pêche et précise que le droit de pêche appartient à l'État qui peut le concéder à titre gratuit ou onéreux ;
- la loi 65-23 du 9 février 1965[1304] portant Code forestier et son décret d'application numéro 65-078 du 10 février 1965, visaient la préservation du capital forestier en réglementant son exploitation contre les surexploitations humaines et,

1302 Cf. Moustapha NGAIDO, *La politique environnementale du Sénégal (1960-2002),* Coopération technique allemande, Dakar, novembre 2002, http://www.environnement.gouv.sn

1303 Cf. Olivier BARRIERE, « Gestion de l'environnement en pays Bassari (Sénégal Oriental); réflexion sur un droit de l'environnement », in: *Revue canadienne de Droit et Société*, vol. 18, n°1, 2003, pp. 73-103.

1304 Cette loi sera remplacée par la loi n° 74-46 du 28 juillet 1974, JO n° 4375 du 28 juillet 1974, partie législative.

- la loi n° 67-28 du 23 mai 1967 portant Code de la Chasse et de la Protection de la Faune.

L'État du Sénégal, s'est montré beaucoup plus entreprenant dans la gestion de l'Environnement et des Ressources naturelles à travers différentes politiques initiées depuis 1968[1305]. C'est à cette date que fut créée par arrêté présidentiel n° 6328 du 22 mai 1968, la Commission consultative de la protection de la nature et de la conservation des ressources naturelles. Elle donnait son avis sur la politique du Gouvernement en matière environnementale. Elle dégageait des mesures de protection pour des espèces végétales, animales et les sites naturels ; mais aussi, concevait des programmes généraux de création de réserves naturelles[1306]. Sa compétence était non décisoire. En 1971, une Commission Nationale de l'Environnement sera installée et placée sous la présidence du ministre du Développement rural[1307]. Le Directeur des Eaux et Forêts, en assurait le Secrétariat tandis qu'une personnalité choisie au sein de la Faculté des Sciences par ses pairs, occupait le poste de vice-président[1308]. Cette commission comptait 5 sous-commissions, réparties comme suit :

- la sous-commission des sites naturels ;
- la sous-commission de la faune ;
- la sous-commission de la flore ;
- la sous-commission de politique de l'Environnement ;
- la sous-commission de l'éducation et de l'Environnement.

Le premier programme en matière d'environnement que l'État du Sénégal a présenté à la Conférence de Stockholm en 1972, a été élaboré par cette Commission Nationale de l'Environnement.

Au début des années 1970, les pouvoirs publics sénégalais se préoccupent davantage de la pêche maritime en faisant voter par le législateur deux importantes lois que sont :

- la loi n° 70-02 relative à la pêche des engins traînant dans les eaux territoriales et
- la loi n° 72-21 portant création d'une zone de pêche au-delà de la limite des eaux territoriales sénégalaises et fixant le régime d'exploitation de cette zone.

1305 Voir *Etudes sur l'Elaboration des politiques environnementales au Sénégal*, Rapport de synthèse, Centre de Suivi Ecologique pour la Gestion des ressources naturelles, février 1999.
1306 Cf. Article 5 de l'arrêté présidentiel 63-28 du 22 mai 1963.
1307 Cf. Arrêté ministériel n° 5068 du 22 mai 1968 PM/MDR du 30 avril 1971, JO n° 4175 du 17 juillet 1971.
1308 Voir *Etudes sur l'Elaboration des politiques environnementales au Sénégal*, *op. cit.*, p. 17.

La sécheresse des années 1970[1309] qui a sévi au Sénégal et la désertification progressive ont créé une situation désastreuse[1310] face à laquelle, l'État du Sénégal devait nécessairement réagir par la mise en place de structures administratives qui prendraient en charge ces problèmes devenus cruciaux pour les conséquences économiques et sociales qu'ils pouvaient engendrer dans la réduction du potentiel biologique et de la perturbation du milieu naturel. C'est ainsi qu'un Conseil National de l'Urbanisme et de l'Environnement sera créé par décret n° 75-1105 du 4 novembre 1975, présidé par le Président de la République lui-même pour mieux cerner les problèmes écologiques. Cette nouvelle institution disposait d'un double pouvoir consultatif et décisoire[1311]. Ses décisions étaient conditionnées par les travaux d'expertise effectués par trois ministères qui s'intéressaient aux problèmes environnementaux : le Ministère du Développement Industriel et de l'Environnement, le Ministère du Développement rural et de l'Hydraulique et le Ministère des Travaux Publics, des Transports et de l'Urbanisme[1312]. Malgré cet effort d'institutionnalisation administrative, l'urgence des problèmes d'environnementaux exigeait la mise en place d'autres structures plus adaptées et orientant mieux la politique gouvernementale dans le domaine de l'Environnement. C'est dans cette perspective que le décret n° 75-724 du 30 juin 1975 portant organisation du Ministère du Développement Industriel et de l'Environnement crée la Direction de l'Environnement. Elle avait pour mission entre autres, d'élaborer des textes législatifs et réglementaires, de chercher les voies et moyens pour lutter contre les pollutions et les nuisances, de suivre et de coordonner l'ensemble des actions des divers services et organismes intervenant dans le domaine de l'Environnement[1313]. Étant donné que deux ou trois ministères intervenaient directement ou indirectement dans le domaine de l'Environnement, la Direction de l'Environnement sera rattachée, au fil des années, d'un ministère à un autre à cause des convoitises sur d'importantes mannes financières qu'elle pouvait gérer et dont une partie provenait des bailleurs de fonds. En 1979, elle dépendait du Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat et de L'Environnement ; à partir de

1309 Cf. Paul NDIAYE, « La politique de l'environnement: analyse d'une gestion », in : Momar-Coumba DIOP (dir.), *Sénégal, Trajectoire d'un État*, CODESRIA, p. 138.
1310 Cf. Paul NDIAYE, op. cit., pp. 137-141.
1311 Cf. Moustapha NGAIDO, *op. cit.*, p. 7.
1312 *Idem.*
1313 Cf. Moustapha NGAIDO, *op. cit.*, p. 8.

l'année 1983, elle relevait du Ministère de la Protection de la nature et finit par être rattaché en 1990 au Ministère du Tourisme et de la Protection de la Nature[1314].

Il faut souligner que c'est « surtout dans les années 1980 qu'émerge une réelle préoccupation environnementale avec l'adoption de plusieurs lois donnant lieu à un ensemble de codes »[1315] que sont :

- la loi n° 81-13 du 4 mars 1981 relative au Code de l'Eau. Cette loi consacre la domanialité de l'eau afin d'assurer sa protection. Elle réglemente le prélèvement des eaux souterraines et superficielles et contre leur pollution ;
- la loi n° 83-05 du 28 janvier 1983 portant code de l'Environnement. Il s'agit du premier Code de l'Environnement. Il avait été élaboré sur la base de priorités bien définies concernant : les installations classées, la pollution des eaux, la pollution sonore et la pollution de l'air et les odeurs incommodantes et nauséabondes ;
- la loi 83-71 du 3 juillet 1983 portant Code de l'Hygiène. Cette loi comporte des dispositions relatives à l'Environnement notamment les règles d'hygiène concernant l'eau ;
- la loi n° 86-04 du 24 janvier 1986 portant code de la Chasse et de la Protection de la Nature. Ce nouveau code se substitue à la loi 67-28 du 23 mai 1968 portant code de la Chasse et de la Protection de la Nature. L'adoption de ce code fut justifiée par l'accélération du braconnage et la destruction de la forêt et de la savane[1316].
- La loi n° 87-27 du 18 août 1987 portant code de la pêche maritime ;
- La loi 88-06 du 26 août 1988 portant Code minier. Désormais le régime minier ouvrant droit à la concession et le régime des carrières sont définis en fonction de la nature et de l'utilisation des substances recherchées ou exploitées[1317].

1314 Moustapha NGAIDO, *op. cit*., p. 8.
1315 Cf. Olivier BARRIERE, *op. cit*.
1316 Moustapha NGAIDO, *op. cit*., p. 8.
1317 Voir exposé des motifs de la loi 88-06 du 26 août 1988 portant Code minier.

Les années 1990 confortent l'engagement de l'État du Sénégal dans les politiques environnementales avec la création en 1991 d'un ministère du Tourisme et de l'Environnement qui deviendra le 7 juin 1993 le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature. Le Président de la République procède, également, à la création par décret n° 93-885 du 4 août 1993 du Conseil Supérieur des Ressources Naturelles et de l'Environnement et à la création par décret n° 98-557 du 25 juin 1998 du Conseil Supérieur de l'Eau. Compte tenu des nouvelles exigences environnementales depuis la Conférence de Rio de Janeiro et de l'obsolescence de certains textes législatifs et réglementaires dans le domaine de l'Environnement, l'État du Sénégal adopte de nouveaux codes ; ce sont :

- le Code forestier de 1993 qui fera l'objet d'une importante réforme avec l'adoption de la loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant Code forestier et son décret d'application 98-164 du 20 février 1998. Les innovations apportées concernent surtout le transfert de compétences aux collectivités locales pour la gestion des ressources forestières ;
- le Code de la Pêche maritime avec l'adoption de la loi 98-32 du 14 avril 1998. L'un des objectifs principaux de ce Code est la consécration du principe du repos biologique en vue d'assurer la protection des ressources halieutiques pour une gestion durable ;

Dans cette décennie 1990, l'État du Sénégal mettra en œuvre une série de planifications nationales dans le domaine de l'environnement ; ce sont :

- le Plan d'action environnemental de protection des eaux et de conservation du littoral, sous l'initiative du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature et du Ministère de l'Économie et des Finances et du plan, en février 1997 ;
- la Stratégie nationale d'actions pour la conservation de la biodiversité, conçue par les services du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, en avril 1998 ;
- le Plan national d'action pour l'Environnement, initié en septembre 1997 par le Secrétariat permanent du Conseil supérieur des ressources naturelles et de l'Environnement (Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature). C'est un plan très important et incontournable pour toute étude environnementale au Sénégal puisqu'il tend à dégager les orientations stratégiques des pouvoirs

publics en matière de politique environnementale et leur articulation avec les politiques de développement ;

- le Programme d'action nationale de lutte contre la désertification en octobre 1998, lancé par le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature ;

L'année 2000 constitue un tournant pour la politique environnementale au Sénégal. En 2001, le nouveau Code de l'Environnement consacré par la loi 2001-01 du 15 janvier 2001 avec son décret d'application n° 2001-282 du 12 avril 2001, répondait aux préoccupations des pouvoirs publics sénégalais de mettre en place un cadre juridique rénové pour une bonne gestion de l'Environnement. L'exposé des motifs précise que l'évolution de la politique nationale de protection de l'Environnement et des ressources naturelles ainsi que l'obligation de respect des normes et principes internationaux souscrits par le Sénégal, rendaient nécessaire une actualisation des textes et l'adoption d'un nouveau code. C'est sur cette base que la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'Environnement a été adoptée. Ce nouveau Code constitue l'aboutissement d'un long processus de codification dans le domaine de l'Environnement. Il a apporté des innovations concernant le droit des citoyens à un environnement sain, la réglementation des études d'impact sur l'Environnement, le renforcement des normes de protection de l'Environnement et la prise en compte des instruments de planification environnementale. En outre, l'État du Sénégal a créé un certain nombre d'agences intervenant dans le domaine de l'Environnement et de l'assainissement comme l'Agence Nationale des Aires Communautaires (ANAC), l'Agence Nationale des Eco-Village (ANEV), l'Agence Nationale de la Grande Muraille Verte (ANGMV), l'Agence Nationale de la Haute Autorité du Désert (ANHAD), l'Agence pour la Propreté du Sénégal (APROSEN), Comité National du Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CONACILS) et de la Haute Autorité chargée de la Coordination de la Sécurité Maritime et de la Protection de l'Environnement marin (HASSMAR).

Depuis les lendemains des indépendances, l'État du Sénégal a conçu et construit progressivement une infrastructure juridique dans le domaine environnemental qui peut servir vraisemblablement d'outil d'application de la mise en œuvre d'une politique environnementale. Toutefois, la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire n'entraîne pas automatiquement la réussite d'une politique environnementale viable.

L'appréciation de la politique environnementale passe nécessairement par une analyse de la gestion des pouvoirs publics[1318].

§3 : L'action des pouvoirs publics dans la gestion de l'Environnement

L'esquisse d'un bilan de la politique environnementale au Sénégal, ne pourra se faire sans une analyse de l'offre et de la demande en matière de législation environnementale, de l'évolution dans la gestion des Ressources naturelles eu égard au profil de l'Environnement du Sénégal, de l'applicabilité des règles juridiques mais aussi et surtout de l'amélioration du cadre de vie des citoyens.

La première approche d'une politique environnementale au Sénégal, était axée uniquement sur la conservation des ressources naturelles. C'est pourquoi, la protection de la nature présente un aspect important dans la mise en œuvre de la politique environnementale de l'État. D'après le document du Plan National d'Action pour l'Environnement, « la dimension environnementale, même si elle n'a pas été prise en compte explicitement dans les divers programmes de gestion forestière, a existé de façon implicite ; l'Environnement étant souvent assimilé à la Nature »[1319]. Jusqu'à la fin des années 1960, la stratégie du service des Eaux et Forêts en matière environnementale, était pour l'essentiel basée sur la protection et la surveillance des forêts et leur reboisement[1320]. C'est ce qui fait dire, certainement, à Olivier BARRIÈRE dans une étude sur « la Gestion de l'Environnement en pays Bassari au Sénégal Oriental », que « La politique environnementale du Sénégal intervient dans une logique foncière originale où se côtoient des régimes juridiques différents, celui de la domanialité nationale[1321], concernant plus de 95 % des terres du territoire national, celui du domaine public et privé de l'État[1322] et celui de l'appropriation privée »[1323]. Selon cet auteur, « les aspects juridiques de la gestion de l'Environnement se déclinent dans la pratique par une

1318 Paul NDIAYE, *op. cit.*
1319 *Plan National d'Action pour l'Environnement*, *op. cit.*, p. 74.
1320 *Idem.*
1321 Loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national ; Décret n°64-573 du 30 juillet 1964 fixant les conditions d'application de la loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.
1322 Loi n°76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État ; Décret n°81-557 du 21 mai 1981 portant application du Code du Domaine de l'État en ce qui concerne le domaine privé.
1323 Cf. Olivier BARRIERE, « Gestion de l'environnement en pays Bassari; réflexion sur le droit de l'environnement au Sénégal », in: *Revue Droit et Société*, vol 18, n° 1, pp. 73-101.

articulation entre les espaces de pouvoir et les modes d'intervention sur le milieu »[1324]. C'est là où intervient la problématique foncière qui fait qu'il est intéressant de considérer le rapport de l'homme à la ressource et à l'espace[1325]. Cette conception permet de dépasser la conception ruraliste du foncier parce qu'elle restreint son analyse aux seuls rapports d'accès aux ressources naturelles et à leur distribution entre les différents acteurs[1326]. Cette vision ruraliste du foncier occulte la prise en compte des processus écologiques et de tous les éléments naturels[1327]. Selon O. BARRIÈRE, les rapports Foncier-Environnement se définissent comme : « *les rapports entretenus entre les hommes, qu'ils soient exploitants ou usagers, dans un contexte agricole, pastoral, halieutique, forestier, cynégétique ou de conservation des écosystèmes, à propos de la gestion, de l'exploitation, du prélèvement des ressources naturelles renouvelables et de la préservation de la biodiversité »*[1328].

Cette première définition servant à analyser la gestion environnementale des pouvoirs publics concerne l'occupation du foncier et son impact sur l'Environnement. Il est nécessaire, d'en tenir compte, si l'on veut savoir comment l'État intervient pour autoriser ou limiter l'accès à un espace foncier, fût-il forestier.

Lorsque l'Environnement est protégé par l'homme africain lui-même à travers sa relation avec la nature « en tant que reflet d'une conception du monde, construite au cours du temps »[1329], il devient plus facile pour les pouvoirs publics de conserver le milieu naturel. Delà, la confection de règles juridiques prenant en compte des pratiques et des représentations locales[1330] nécessaires à la gestion de l'Environnement, sera plus pertinente et mieux acceptée par les populations rurales. Au Sénégal, comme dans la plupart des pays africains, le droit national, ayant pour vocation d'unifier les systèmes juridiques locaux, n'est pas effectivement appliqué sur tout le territoire étatique. L'intervention de ce droit étatique dans des espaces sociaux cloisonnés et différenciés reste résiduelle[1331]. Cette non-effectivité de la règle du droit dans quelques cercles géographiques, s'explique, selon Dominique DARBON, par un ensemble de facteurs tels que : la défaillance de la production du droit qui se traduit par la distanciation entre le

1324 Olivier BARRIERE, *op. cit*.
1325 Olivier BARRIERE, *op. cit*.
1326 *Idem*.
1327 *Idem*.
1328 Olivier BARRIERE, *op. cit*.
1329 Cf. Olivier BARRIERE, *op. cit*.,
1330 *Idem*.
1331 DARBON, Dominique, « "Un royaume divisé contre lui-même… », *op. cit.* p. 115.

lieu de production et la société, une inflation des règles juridiques, une absence de socialisation de la norme ou forte socialisation de celle-ci, enfin l'ignorance de la domination étatique et l'omniprésence de celle-ci[1332]. Il y a une extraversion de la production du droit liée au transfert de l'innovation institutionnelle étatique des anciens États colonisateurs aux anciennes colonies qu'une véritable dynamique de création de droits nationaux[1333].

Du point de vue de l'anthropologie juridique, le législateur devrait pouvoir tenir compte de l'existence de droits autres que celui de l'État dans la gestion de l'Environnement. Les exemples les plus patents au Sénégal concernent le groupe social Bassari que BARRIÈRE a étudié et l'ethnie Diola en Casamance. La protection de l'environnement forestier par les Bassaris découle d'une culture qui établit un rapport symbiotique entre l'homme et la nature[1334]. Ce rapport facilite une occupation plus respectueuse et plus utilitariste des terres cultivables. Ce même rapport fusionnel avec la nature est noté chez les Diolas où les « bois sacrés » constituent un domaine protégé parce qu'ils sont les lieux servant aux pratiques initiatiques et occultes nécessaires à l'équilibre spirituel et psychique du groupe ethnique[1335]. Selon BARRIÈRE, « la régulation juridique posée par l'État exprime une fiction que les populations ne peuvent légitimer dans leur comportement d'autant plus que c'est souvent son aspect répressif et coercitif qui se présente en premier lieu dans la conscience collective »[1336].

Dans la gestion de l'Environnement, l'institution étatique ne doit pas seulement être réduite à sa seule fonction régalienne mais doit intégrer les dimensions symboliques et imaginaires qui modèlent tant le discours que l'action des acteurs[1337]. L'ignorance ou le mépris du droit étatique « totalitaire et totalisant » conduit certaines populations enclavées à n'avoir de cesse que de pervertir les pratiques juridiques qui leur sont imposées tout en affaiblissant la capacité d'action de l'État. Par exemple, la loi de 1964 sur le domaine national ayant posé des injonctions aux propriétaires des terres non immatriculées de les occuper effectivement sous peine de leur recasement dans le domaine national, a eu des effets pervers avec des dérives liées à l'excès de

1332 DARBON, Dominique, « "Un royaume divisé contre lui-même… », *op. cit.* , pp. 103-104.
1333 DARBON, Dominique, « "Un royaume divisé contre lui-même… », *op. cit.*, p. 105.
1334Cf. Olivier BARRIERE, *op.cit.*
1335 Cf. CAMARA, T., *Biodiversités et forêts sacrés en Casamance, région de Ziguinchor*, Afrinet Report 10, Unesco-Rosta, Dakar, Sénégal.
1336 O. BARRIERE, *op. cit*.
1337 Séverine BELLINA et Hervé MAGRO, *op. cit.*, p. 418.

défrichement par rapport à la mise en culture réelle ou par rapport à une stratégie d'accaparement du foncier par les populations rurales. Il convient donc, de prendre en compte une approche intégrée de la gestion des ressources naturelles en milieu rural afin de pouvoir être sûr de l'applicabilité des règles juridiques dans le domaine de l'Environnement. La création du droit quel qu'il soit, ne saurait être réduite à la seule initiative étatique[1338]. Elle requiert la forte participation des acteurs non étatiques concernés par le domaine à légiférer.

La paupérisation des populations rurales est souvent à la base de l'utilisation excessive des produits forestiers sans autorisation préalable du Service des Eaux et Forêts. Il semble qu'il y ait une relation entre la préservation et la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'Environnement et le Développement humain. Des populations en bonne santé, ayant reçu une formation adéquate et disposant de revenus substantiels, sont plus disposées à développer des comportements de protection de l'Environnement. Ce qui n'est pas le cas pour ceux qui sont obligés de faire des prélèvements parfois abusifs pour subvenir à des besoins élémentaires, des besoins du *primun vivere*. Ainsi, donc, il est nécessaire que l'État associe les politiques environnementales aux politiques de développement humain, si l'on veut conserver de manière durable les ressources naturelles.

La stratégie du service des Eaux et Forêts, très tôt orientée vers la protection et la surveillance des forêts et de leur reboisement, a permis certes, de sauvegarder une partie du « domaine classé » constitué de forêts classées, de périmètres de reboisement, de périmètres de restauration et de réserves naturelles intégrales. Mais la pertinence des objectifs ciblés, au regard du profil environnemental, est très discutable du fait de la dégradation de l'Environnement et des ressources naturelles. Il est, par exemple, remarquable que le capital forestier enregistre un déboisement de l'ordre de 80 000 ha/an pour un reboisement de 20 000 ha/an et des ponctions de plus en plus importantes exercées sur les ressources halieutiques et hydriques[1339].

Le déboisement est causé en partie par un grand trafic de bois organisé en Casamance, près de la frontière gambienne. Ce trafic est entretenu puis protégé par les autorités

1338 DARBON, Dominique, « Un royaume divisé contre lui-même… La régulation défaillante de la production du droit dans les États d'Afrique noire », in: Dominique DARBON et Jean du Bois de GAUDUSSON, in : *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997, p. 104

1339 Cf. *Etudes sur l'Elaboration des politiques environnementales au Sénégal*, *op.cit.*, p. 24.

gambiennes. Les dépôts de bois coupés au Sénégal, sont situés à quelques dizaines de mètres en territoire gambien entre la frontière des deux pays. Ils sont protégés par l'armée gambienne puis acheminés vers la chine. Ce trafic rapporte 140 milliards de francs CFA à la Gambie et profitent à des élites mafieuses. Les services d'Eaux et Forêts sénégalais ne sont pas exempts de pratiques illicites car ce sont des agents véreux qui vendent au gré à gré les bois saisis par les patrouilles militaires sénégalaises. Ils sont donc souvent de connivence avec les trafiquants installés en territoire gambien[1340]. Il est nécessaire à cet égard, que l'Etat du Sénégal adopte une réelle politique pénale contre la coupe illicite du bois afin de préserver la forêt de la zone méridionale du pays.

Par ailleurs, la dégradation des terres cultivables et l'inexistence d'une politique agricole viable pour fixer la population des campagnes, ont créé un phénomène d'exode rural dans la capitale sénégalaise et ses périphériques. Cet exode rural ajouté à un potentiel d'accroissement démographique important, fait que l'environnement urbain est mal maîtrisé par les pouvoirs publics[1341]. En 2002, le taux d'urbanisation au Sénégal a atteint 40,7 % et plus de la moitié de la population urbaine sénégalaise réside à Dakar avec un taux estimé à 52,6 %[1342]. Il s'ensuit des conséquences lourdes sur quelques aspects de l'environnement urbain notamment en matière d'occupation de l'espace, de la gestion des déchets et du contrôle des nuisances écologiques et sonores[1343].

La gestion des déchets au Sénégal et particulièrement dans la ville de Dakar, qu'ils soient solides ou liquides, se présente comme l'une des plus grandes difficultés auxquelles les pouvoirs publics n'ont jamais trouvé de solutions durables. Les pouvoirs publics sénégalais ont voulu gérer les déchets comme ils le faisaient au lendemain de l'indépendance c'est-à-dire de manière informelle avec un embryon de services techniques municipaux. Les sociétés de nettoyage et de collecte des ordures qui ont existé, de la SOADIP à AMA Sénégal, en passant par la SIAS (Société industrielle d'aménagement urbain du Sénégal), ont tous échoué à cause des fautes de gestion dues : au maintien d'un personnel pléthorique, au non-renouvellement du parc automobile, au défaut d'entretien du matériel ainsi qu'aux surfacturations sur l'achat de pièces de

1338 A propos de ces considérations, voir l'Interview accordée par le Journal Sud Quotidien à l'écologiste Ali HAÏDAR, ancien ministre de l'Environnement du Sénégal, Sud Quotidien n° 6974 du jeudi 4 août 2016.
1341 Cf. *Plan national d'action pour l'Environnement*, *op.cit.*, p. 27.
1342 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal*, 2007, *op. cit.*, p. 28.
1343 Paul NDIAYE, *op. cit ;*

rechange à des prix exorbitants[1344]. La formation d'un lobby d'hommes d'affaires dans le domaine de la gestion des déchets, qui voulaient gagner de l'argent en un temps record, en amenant du matériel inadapté dont les pièces de rechange étaient introuvables sur le marché sénégalais, a précipité le dépôt de bilan des sociétés chargées de collecter les déchets. L'allocation d'un salaire mensuel aux agents dans l'ordre de 30 000 à 50 000 francs CFA (46 à 76 euros) sans aucune couverture sociale, n'a guère motivé ces agents qui, à défaut de trouver un travail, se sont contentés de ramasser les ordures sans y mettre le professionnalisme qui sied[1345]. La gestion des ordures ménagères dans la capitale où le problème de la production et de la collecte des déchets se pose avec beaucoup d'acuité, est passée sous la compétence des sociétés en régie, puis de la Communauté urbaine de Dakar avant d'être prise en charge par des sociétés étrangères comme Alcyon ou Veolia, sans que des solutions viables soient trouvées[1346]. Cinquante ans après l'indépendance du Sénégal, la grande ville de Dakar ne dispose pas d'unités de traitement des ordures. Les projets de construction de trois usines de traitement qui devaient être confiés à SOFRESID-SA du Groupe BOUYGUES avec une option du BOT (*Built, Operate and Transfer)* couvrant une durée de 25 ans, n'ont jamais été réalisés[1347]. Enfin, il n'existe pas une volonté réelle des gouvernants à trouver une solution à la plus grande catastrophe écologique du pays qui se trouve être la pollution de la baie de Hann.

En ce qui concerne la pollution sonore, il est difficile d'affirmer que l'État intervient pour mettre un terme aux bruits occasionnés par les divers ateliers informels installés dans les quartiers malgré l'existence d'un Code de l'Environnement. On note plutôt une tolérance des habitants, dictée par le souci de sauvegarder les rapports de bon voisinage. Les manifestations festives ou les chants religieux organisés tard dans la nuit au cœur des quartiers, avec du matériel souvent défectueux mais amplifié, pouvant porter sur des kilomètres aux alentours, ne rencontrent aucune injonction venant de l'autorité administrative. Le domaine religieux est très sensible au Sénégal. L'islam y est confrérique, de sorte que chaque acte de l'autorité administrative destiné à assurer la quiétude des habitants, pourrait être interprété comme un acte hostile à la religion.

1344Voir le Journal *Sud Quotidien* du 15 juillet 2009, « SOADIP, SIAS, AMA, L'échec de la gestion des ordures par les pouvoirs publics », Voir *Sud Quotidien*, « Dakar sous les ordures, L'échec de trop des pouvoirs publics », www.seneweb.com/news/
1345 *Idem*.
1346 Voir le *Journal Le Soleil* du mardi 29 octobre 2002, *Les ordures ménagères à Dakar: le calvaire d'un demi-siècle.*
1347 Cf. *Journal Le Soleil* du mardi 29 octobre 2002, *op. cit*.

Certains chants religieux sont organisés à même les grandes artères routières, occasionnant une perturbation de la circulation sans que l'autorité administrative daigne les interdire.

Quant à la planification urbaine, elle traîne des lacunes ; elle est mal intégrée. Les habitations spontanées en milieu urbain devancent généralement les programmes d'urbanisation[1348] et gênent la bonne exécution des plans d'aménagement[1349]. Ce sont ces habitations spontanées dans les bas-fonds de Dakar qui ont été les plus sinistrées lors des inondations qu'ont connues Dakar et ses périphéries en 2005[1350].

L'occupation désorganisée de l'espace peut être liée à une pratique traditionnelle face à laquelle l'autorité administrative n'a jamais posé d'injonction par souci de tolérance et parfois de craintes de représailles des populations concernées. C'est le cas de l'île sérère de Fadiouth dans la région de Thiès où l'attribution de terrain se fait sur le bras de mer après avis d'un conseil du village ou des familles[1351]. Le bénéficiaire est chargé de remblayer son lopin de terres avec toutes sortes de gravats, d'ordures ménagères et de sables. Cet agrandissement anarchique de l'île modifie le cours du bras de mer et aura des conséquences sur l'écosystème marin sans que l'État prenne des mesures idoines pour arrêter ce phénomène. La seule tentative a été faite par la mairie de Joal-Fadiouth avec la construction d'un mur en béton pour tenter d'empêcher les habitants de l'île de grignoter sur le bras de mer. Il arrive parfois, que l'État lui-même, pour des raisons politiques, permette ou tolère l'occupation de zones de dégagement comme on a pu le constater dans la ville de Dakar, aux alentours du Stade Demba DIOP, sur les allées Papa Gueye FALL ou sur l'avenue Lamine GUEYE avec l'installation des garages mécaniques, des magasins de quincaillerie ou des commerces exposant leurs produits sur la rue[1352]. Les maires permettent également l'occupation de trottoirs servant d'activités aux marchands ambulants et aux tenanciers de restaurants. Cette occupation de l'espace a conduit à la « cantinisation » de la ville de Dakar et de sa Périphérie[1353], de sorte que dans certaines parties de la ville, la capitale offre l'image d'une « ville rurale ».

1348 Voir *Supra*, p. 205.
1349 Paul NDIAYE, *op. cit.*
1350 Voir *Supra*, pp. 200 et sq.
1351 Enquêtes menées personnellement à l'île de Fadhiouth, en août 2008.
1352 L'occupation des alentours du Stade Demba DIOP a été facilitée par Abdoulaye Makhtar Diop, le Ministre de la jeunesse et du Sport de l'époque sous la Présidence de Abdou DIOUF.
1353 Voir Thèse de Youssouph SANE, *Les processus actuels de l'urbanisation dakaroise: entre expansion et complexité de la gestion foncière et urbaine*, Bordeaux 3, 14 juin 2009 ; voir « Cantinisation anarchique de la ville de Dakar », *le Journal 24h Chrono* du mercredi 11 février 2009.

Les taxes provenant de l'implantation des cantines, constituent des recettes pour les mairies qui, à défaut de trouver d'autres sources financières, n'éprouvent pas le besoin de procéder à des déguerpissements. On peut facilement constater des exemples d'occupation de trottoirs partout à Dakar pour n'importe quelles activités lucratives, de stationnement d'animaux domestiques, de stockage de gravats sur les grandes artères routières et des bordures de rues. Toutes ces activités portent atteinte aux conditions générales d'hygiènes et de salubrité dans la capitale. Cette occupation anarchique de l'espace a des conséquences sur le cadre de vie qui s'est fortement dégradé au Sénégal. C'est ce qui fait dire à P. NDIAYE que cette situation est à mettre en relation avec « la carence et la faible efficience sur le terrain du Service d'Hygiène depuis 1960 »[1354].

La tentative de déguerpissement des marchands ambulants à Dakar-ville par l'autorité administrative en novembre 2007, a provoqué une émeute très violente des marchands qui demandaient leur recasement en d'autres lieux. Depuis longtemps, les pouvoirs publics ont accepté cette occupation illégale mais légitimée par les occupants qui ont toujours pensé être dans leur bon droit de pratiquer leurs activités commerciales sur les espaces publics. Ces manifestations qui avaient pris une allure insurrectionnelle, avaient amené les pouvoirs publics à reconsidérer leur décision de peur d'instaurer une situation de rébellion dans la capitale et de mettre à dos un électorat qui serait acquis à une certaine opposition pour les futures échéances électorales[1355]. Dans ce cas précis, face à un problème crucial inhérent à l'Environnent, la raison d'État a capitulé[1356].
Comme, nous pouvons bien le constater, l'Environnement, à l'exemple de tous les champs socio-économiques, se révèle comme un espace de lutte, de concurrence avec des enjeux, des acteurs qui développent des stratégies implicites ou explicites. Les stratégies des acteurs sont déterminées par leur position dans l'espace environnemental et par le capital spécifique dont ils disposent. C'est pourquoi, il est nécessaire d'identifier les principaux agents actifs, de cerner leurs conceptions de l'Environnement, leurs visions à court et moyen terme, leurs pratiques et leurs attentes[1357], afin d'apporter des solutions viables et durables. Dans la promotion de toute politique publique, l'État donne des indications aux cibles et mobilise des ressources pour atteindre un objectif.

1354 Paul NDIAYE, *op. cit.*, p. 151.
1355 Emeute à Dakar: *Le gouvernement recule et fait des propositions aux ambulants*, www.rewmi.com
1356Voir InfoSud Belgique Agence de Presse, www.infosudbelgique.info/IMG/article 814.pdf
1357 Cf. *Etudes sur l'Elaboration des politiques environnementales au Sénégal, op.cit.*, p. 9.

Les différentes politiques environnementales initiées et mises en œuvre au Sénégal sont loin d'atteindre leurs objectifs[1358].

Les faiblesses de la politique environnementale au Sénégal, tiennent pour l'essentiel à un certain nombre de facteurs[1359]:

- C'est d'abord l'éclatement de la mise en œuvre des stratégies adoptées entre plusieurs départements techniques. L'attribution de responsabilités à plusieurs structures administratives pour la gestion de l'Environnement, favorise un enchevêtrement des actions menées par ces différentes structures. Cette instabilité institutionnelle entraîne une absence de coordination et de rationalisation des données environnementales nécessaires pour des études d'impact;
- Ensuite, l'insuffisance des ressources financières mobilisées par rapport aux besoins exprimés fait que les programmes qui sont en cours d'exécution n'atteignent pas des résultats probants;
- Enfin, la dépendance de certains programmes ou projets vis-à-vis d'un financement extérieur fait que la plupart du temps, ces programmes ou projets disparaissent dès la cessation du financement.

Les préoccupations environnementales sont généralement consignées dans des documents de références comme le Plan national de lutte contre la désertification (PNLCD), le Plan d'action forestier du Sénégal (PAFS), le Plan national d'aménagement du Territoire (PNAT) ou le Plan national d'action pour l'Environnement (PNAE). Toutefois, ces plans ne constituent que des cadres de référence à une politique environnementale[1360]. Ils justifient l'intervention de l'État comme acteur principal devant indiquer les actions sur une cible. Mais, généralement, il y a une faiblesse de l'analyse des causes d'échec de la politique environnementale[1361]. L'État du Sénégal dispose de tout un arsenal juridique pour réussir une politique environnementale ; malheureusement l'applicabilité des textes n'est pas toujours évidente du fait d'un manque d'information et de sensibilisation des acteurs concernés. La culture de la gestion environnementale n'est pas réellement ancrée au niveau des populations

1358 *Idem*, p. 9.
1359 *Etudes sur l'Elaboration des politiques environnementales au Sénégal*, *op.cit.*, p. 17.
1360 *Etudes sur l'Elaboration des politiques environnementales au Sénégal*, p. 19.
1361 *Idem*.

sénégalaises. Une opinion publique sensible aux questions environnementales n'est pas réellement constituée[1362]. En outre, l'applicabilité des textes relatifs à l'Environnement dépend du degré d'engagement des pouvoirs publics, de leur marge de manœuvre ou de leur priorité, pour sanctionner sans complaisance les actes délictueux portés contre l'Environnement.

Pour réussir sa politique environnementale, l'État du Sénégal devrait trouver des solutions dans une nouvelle articulation des politiques industrielles, démographiques et d'aménagement du territoire afin d'améliorer le cadre de vie des citoyens. Il doit surtout intégrer le facteur de coercition qui fait, selon Y. MENY et J-C. THOENIG, que « l'acte public s'impose de ce fait et sera habilité en tant qu'expression de la puissance publique. Ainsi, l'autorité dont il sera investi s'imposera à la collectivité »[1363]. Une politique publique, comme le souligne Jacques CHEVALLIER, « ne se réduit pas à l'élaboration de documents synthétiques et à la mobilisation de ressources : elle suppose encore la production d'un discours qui l'a fait accéder à l'existence, lui donne corps […], mais aussi assure son bien-fondé et établit sa légitimité »[1364].

L'intervention prioritaire des pouvoirs publics sénégalais pour définir des politiques publiques est certes visible dans le domaine environnemental mais elle est beaucoup plus manifeste dans le domaine économique qui constitue sans nul doute le domaine de prédilection des discours servis aux populations par les gouvernants successifs du Sénégal indépendant. L'échec des politiques économiques menées par l'État depuis l'indépendance, ajouté à l'échec des politiques d'ajustement structurel imposées par les institutions de *Bretton Woods*, déplacent la vision et l'ambition des gouvernants qui semblent ne plus se trouver dans la logique d'un développement économique et social mais dans une logique de réduction de la pauvreté. Cette stratégie de réduction de la pauvreté proposée par les bailleurs de fonds et adoptée par l'État sénégalais, est consignée dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

1362 Paul NDIAYE, *op. cit.* P. 137.
1363 Cf. MENY, Yves et THOENIG, *Jean-Claude, Politiques publiques*, *op. cit.*, p. 132.
1364 CHEVALLIER, Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », in: *Décentralisation, Bilan et perspectives. Des structures de gestion aux politiques locales: les enjeux de l'administration territoriale*, in AJDA, numéro spécial, 20 avril 1992, p. 124.

(DSRP) qui s'apparente à « un nouveau catéchisme économique » pour reprendre les mots de Béatrice HIBOU[1365].

Section 2 : L'intervention du Gouvernement dans la mise en œuvre des Politiques économiques: les stratégies de réduction de la pauvreté et de croissance économique

Après l'indépendance, l'économie sénégalaise a été secouée par le choc pétrolier dans les années 1970 et soumis aux politiques d'ajustement structurel dans les années 1990. Après les années 1990, l'État du Sénégal a pris l'option de concevoir un document économique pour réduire la pauvreté. De 2002 à 2010, l'État du Sénégal s'est référé à son Document de Stratégie et de Réduction de la pauvreté (DSRP-I.) réactualisé en 2006 (DSRP-II.) conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) afin de définir ses options économiques et financières[1366]. Le Sénégal a élaboré et mis en œuvre ces deux (2) Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté : le DSRP-I (2002-2005) et le DSRP-II (2006-2010) qui ont servi de base pour définir toutes les politiques économiques et sociales. Ils ont constitué le cadre de référence des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissements. Le DSRP-II dont l'intitulé a changé en devenant le Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, s'inscrivait dans une vision de croissance à long terme et articulé autour des OMD (objectifs du millénaire pour le développement) de 2015[1367]. Il détermine à moyen et long termes les objectifs pour la réduction de la pauvreté au Sénégal, définit les indicateurs sur l'état d'avancement des travaux antérieurs et fixe les objectifs annuels et intermédiaires, ainsi que les moyens mobilisés pour atteindre les

1365 Cf. Béatrice HIBOU, « Banque mondiale: les méfaits du catéchisme économique. L'exemple de l'Afrique subsaharienne »,*op. cit*.
1366 Cf. *Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté* (DSRP-I), Ministère de l'Economie et des Finances, Dakar, avril 2002.
1367 Cf. *Document de Stratégie pour Croissance et la Réduction de la pauvreté* (2006-2010), République du Sénégal, octobre 2006, p. 2. Les Objectifs du millénaire pour le développement furent adoptés par les États membres de l'ONU dans une déclaration signée en septembre 2000. Ces objectifs sont au nombre de huit (8) : Réduire l'extrême pauvreté et la faim; Assurer l'éducation primaire pour tous; Promouvoir l'égalité des genres et l'autonomisation des femmes; Réduire la mortalité infantile; Améliorer la santé maternelle; Combattre le VIH/SIDA; Assurer un environnement humain durable et Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

résultats que l'État s'est fixé. Il représente un document important aussi bien pour le Gouvernement du Sénégal que pour ses partenaires au développement puisqu'il constitue un cadre de référence dans le domaine économique et social de leurs éventuelles interventions. Les autres acteurs comme la société civile, le secteur privé et les collectivités locales s'y réfèrent pour l'exécution des programmes sectoriels à travers les détails sur les objectifs quantitatifs et la répartition des responsabilités[1368]. L'analyse de la stratégie des pouvoirs publics sénégalais dans la lutte contre la pauvreté, donne à voir la présentation du profil de la pauvreté au Sénégal (§1) afin de comprendre les axes d'intervention prioritaires du Gouvernement en tant que mode d'intervention de l'Exécutif dans la définition des politiques publiques (§2).

§1 : Esquisse d'un diagnostic de la pauvreté

La réduction de la pauvreté suppose d'abord l'identification des populations pauvres. Le DRSP définit la pauvreté à partir de deux approches : l'approche dite objective et l'approche subjective. La définition de l'approche objective se fonde sur l'Enquête Sénégalaise auprès des Ménages (ESAM-I), à partir d'une information quantitative résumée à travers un indicateur monétaire ou non monétaire[1369]. La pauvreté est définie alors de manière objective, comme « *le seuil en deçà duquel le ménage (ou l'individu) est considéré comme pauvre* »[1370]. L'approche subjective de la pauvreté peut être comprise relativement à la perception que les populations se font elles-mêmes, de la notion de pauvreté. Cette perception est variable selon le milieu culturel ou ethnique et présente au moins, un point commun qui détermine la condition d'existence de la personne humaine : « *Est pauvre, celui qui n'a rien, qui ne peut régler ses besoins sociaux primaires, qui vit sans accès à des opportunités* »[1371]. La pauvreté n'est pas seulement définie selon le pouvoir d'achat mais à partir du niveau d'instruction de la personne et de sa capacité d'action dans la société. Dans cette conception, l'élargissement par le citoyen, de ses relations familiales, de ses réseaux confrériques ou ethniques, peut constituer des atouts pour faire face à la pauvreté[1372].

1368 Cf. DSRP II, p. 2.
1369 Cf. DSRP I, p. 4.
1370 Cf. ESAM-I, 1994.
1371 Focus Groups et Enquêtes de Perception de la Pauvreté au Sénégal- 2001, cités par le DRSP I.
1372 *Enquêtes de Perception de la Pauvreté au Sénégal*- 2001, citées par le DRSP I.

La prévalence de la pauvreté dégagée en 1994 dans la première enquête budget-consommation dite Enquête Sénégalaise auprès Ménages (ESAM-I), a permis d'estimer à 57,9 % la proportion des ménages sénégalais en dessous du seuil de pauvreté fixé à 2 400 calories, par équivalent adulte et par jour.

Le Questionnaire unifié des indicateurs de Développement de l'ESAM-II (2001) établit l'incidence (le pourcentage) de la pauvreté des ménages à 53, 9 %. Le léger recul de la pauvreté enregistré par rapport à l'année 1994, est dû à l'accroissement des revenus par tête d'habitant sur la période allant de 1995 à 2001. Toutefois, l'Enquête de Perception de la Pauvreté au Sénégal en 2001, estime que 65 % des ménages se considéraient comme pauvres et que 23 % se considéraient comme des personnes très pauvres[1373].

La pauvreté au Sénégal est beaucoup plus importante en zone rurale notamment dans les parties Nord-Est, Centre et Sud du pays avec un taux qui varie entre 72 % et 88 %. Elle est estimée dans les zones urbaines entre 44 % et 59 %[1374]. L'incidence de la pauvreté reste élevée selon les résultats ESAM-II, même si elle a connu une régression sur la période allant de 1994 à 2002 : le taux de la population vivant au-dessous du seuil de la pauvreté est passé de 67,9 % dans la période 1994-1995 à 51,1 % de 2001 à 2002[1375].

L'exclusion des couches les plus défavorisées est à la base de certaines pratiques comme la mendicité, la violence et la délinquance, la prostitution, le travail des enfants et la dégradation de l'Environnement due à la pression exercée sur les Ressources naturelles. Ces pratiques sont à la base de la désorganisation des structures sociales au Sénégal et contribuent à ternir l'image du pays.

La mendicité est un des phénomènes les plus troublants qui marque l'étranger arrivant pour la première fois sur le territoire sénégalais. Les *talibés* qui sont des disciples dans les écoles coraniques et les mendiants, sont estimés à environ 100 000 individus. Ils sont visibles aux niveaux des carrefours, des marchés, des mosquées (rarement au niveau des églises), des banques et des services publics. La mendicité est un problème complexe auquel aucun gouvernement sénégalais n'a pu trouver une solution. Elle constitue un fait sensible dans la mesure où, les *talibés* se trouvent sous la tutelle de maîtres coraniques qui, à la limite, les exploitent en utilisant la religion comme alibi. La mendicité apparaît, quelque part, comme un véritable abandon de progéniture que se livrent certains pères

1373 Cf. DRSP I, pp. 4-5.
1374 *Idem*, p. 5.
1375 Voir DRSP II, p. 8.

de famille en confiant leur enfant à des « marabouts » sous le prétexte de leur inculquer l'éducation coranique. Cette forte proportion des mendiants crée une « fracture sociale » entre les différentes couches de la population et favorise la violence pour l'accès à un minimum vital.

La violence est devenue un fait marquant dans la société sénégalaise. En 2002, le taux de criminalité qui était de 1,8 %, est marqué par une progression rapide des agressions physiques. Les données de l'ESAM-II portent ce taux de la violence à 2 %[1376] imputable à la dégradation des conditions d'existence, à la difficulté de la Société Nationale d'Électricité de satisfaire la demande de couverture d'électricité dans certaines localités et à l'incapacité de l'État du Sénégal d'assurer la sécurité dans certaines zones de la banlieue dakaroise.

La pauvreté au Sénégal est également à la base du travail des enfants. Les enquêtes MICS (*Multiple Indication Cluster Survey* / Enquête par grappe à Indicateurs Multiples) révèlent qu'en 2000, 37,6 % des enfants de 5 à 15 ans travaillaient et 15 % exerçaient une activité rémunérée pour subvenir à leurs besoins ou aux besoins de leur famille[1377]. Les Enquêtes de Perception de la Pauvreté au Sénégal (EPPS-2001) privilégient d'autres critères pour définir la pauvreté qui laisse paraître quelques signes comme la difficulté de se nourrir, le manque de travail, le manque de soins médicaux, le manque de logement[1378].

Selon le DRSP-I, les points de rupture qui constituent les principaux facteurs de basculement dans le processus de paupérisation peuvent se présenter sous formes conjoncturelles liées aux facteurs naturels comme les inondations, la sécheresse, ou structurelles liées aux facteurs institutionnels ou aux indicateurs macro-économiques. Pour analyser la pauvreté au Sénégal, le DSRP-I considère quelques déterminants tels que l'absence ou l'insuffisance de revenus et l'accès aux services sociaux de base des populations, en établissant des rapports de correspondance entre environnement économique et insuffisance de revenus ; éducation et pauvreté ; accès à l'eau potable et pauvreté.

Le DSRP-II va au-delà de ces déterminants et marque des évolutions par rapport aux données d'enquêtes. Les services statistiques ont tiré des profits dans le processus de révision des enquêtes en s'appuyant sur les résultats définitifs de l'ESAM-II ; de

1376 Voir le *DRSP II, op. cit.*, p. 10.
1377 Cf. *DRSP-I,* p. 7.

l'Enquête Démographique et de Santé (EDS-IV) ; de l'Enquête 123 ; de l'Étude sur « la Gestion des risques en milieu rural au Sénégal ; les revues des programmes dans le secteur de l'éducation et de la santé ; les données de suivi dans des secteurs qui permettent une analyse plus fine des déterminants de la pauvreté »[1379]. Ainsi, on peut emprunter la méthodologie du DSRP-II pour analyser de manière succincte la pauvreté au Sénégal et les évolutions par rapport au DSRP.I. Pour cela, il est nécessaire de voir les rapports entre environnement économique et insuffisance de revenus (A) ; ensuite, l'inégalité dans l'accès aux services sociaux de base (B) ; puis, l'accès à l'eau potable et la malnutrition (C). Enfin, d'autres critères permettent de dresser le profil de la pauvreté (D).

A/ Les rapports entre Environnement économique et Insuffisance de revenus

Depuis son indépendance en 1960 jusqu'en 1993, le Sénégal a connu environ une croissance moyenne de 2,7 % par an avec une variabilité de près de 1,6. Cette croissance économique est inférieure au taux de croissance démographique estimé dans la même période à 2,9 %[1380]. La faiblesse de la croissance économique a une incidence sur le revenu par tête d'habitant, sur la situation de l'emploi et sur l'augmentation des inégalités au sein de la population sénégalaise. L'indice de « *Gini* » (indicateur qui mesure l'inégalité) montre que les inégalités sont restées relativement stables sur une période de huit années ; il est passé de 32,6 en 1994-1995 à 34,2 en 2001-2002[1381]. Les experts économistes pensent qu'il correspond à un niveau d'inégalité sensiblement élevée ; les 20 % les plus riches réalisent plus de 41 % des dépenses annuelles totales contre 8,1 % pour les 20 % les plus pauvres[1382]. Les ménages n'ont pas profité de la croissance économique que le Sénégal a connue après la dévaluation du franc CFA en 1994 dans un contexte de maîtrise de l'inflation. Cette dévaluation de la monnaie a pourtant permis une progression moyenne du PIB d'environ 5 % entre 1994 et 2002 et une réduction continue des déficits publics. L'impact de cette croissance sur l'incidence de la pauvreté des populations a été malheureusement atténué par une mauvaise

1378 *Idem*.
1379 Voir DSRP II, p. 2.
1380 Voir DSRP I, p. 9; voir également Makhtar DIOUF, *L'endettement puis l'ajustement*, *op. cit.*, p. 136.
1381 Cf. DRSP-I, p. 8.
1382 Cf. DSRP-I, p. 8.

politique de redistribution des revenus[1383]. C'est l'un des arguments brandit par les opposants du Président DIOUF à son encontre pendant la campagne présidentielle 2000, en lui signifiant que la « croissance ne se mange pas ». C'est une manière de dire que la croissance n'a pas eu d'effet dans le « panier de la ménagère ».

B/ Absence, insuffisance et inégalité dans l'accès aux services sociaux de base

Les services sociaux de base considérés dans l'élaboration du DSRP, sont l'éducation, la santé et l'accès à l'eau potable. Ils constituent des priorités pour l'équilibre de la société. Le taux de scolarisation au niveau primaire est passé entre 1989 et 2001 de 57 % à 70 %[1384]. Le taux brut de scolarisation élémentaire est passé de 69,4 % à 82,5 % entre 2001 et 2005[1385]. Cette moyenne n'est pas un indicateur qui renseigne exactement sur le taux de scolarisation brute et ne reflète pas nécessairement la réalité. Cette moyenne nationale oppose des disparités entre les localités au Sénégal. Le taux de scolarisation brute est généralement faible dans des localités comme Diourbel, Kaolack, Nioro, Kaffrine qui sont considérées comme des foyers religieux. Ce sont des zones qui demeurent réfractaires au seul enseignement de l'école française. Les populations sont plus orientées vers l'éducation franco-arabe[1386]. Ce taux reste, d'ailleurs, en dessous de la moyenne en Afrique au Sud du Sahara, tout comme le nombre d'élèves par enseignant qui est de 51 au Sénégal contre 44 dans les pays en Afrique au Sud du Sahara. Le taux d'accessibilité à l'école primaire des élèves résidant à moins de 30 minutes, est estimé à 69,5 % en milieu rural, il est de 87,3 % en zone urbaine[1387]. Dans les zones rurales, 300 000 enfants en âge d'aller à l'école ne sont pas scolarisés contre 36 000 dans les zones urbaines[1388]. Théoriquement, les ressources budgétaires allouées augmentent constamment. Elles seraient passées de 32 % du budget de fonctionnement en 2002 à près de 40 % en 2005[1389]. Cela constitue un paradoxe par rapport à l'image que présente le secteur de l'enseignement au Sénégal. Le fait remarquable dans l'enseignement élémentaire, c'est le taux de scolarisation des jeunes

1383 Cf. DSRP-II, p. 12.
1384 Voir DSRP-I, p. 10.
1385 Cf. DSRP-II, p. 13.
1386 Entretien avec Aliou SARR, Conseiller en Organisation à la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance technique, ancien Conseiller technique en Ressources humaines au Ministère de l'Education nationale, Dakar, 30 juin 2010.
1387DSRP-II, *op. cit.*, p. 13.
1388 *Idem*, p. 13.
1389 *Idem*, p. 13.

filles (64,8 %) qui reste inférieur à celui des garçons (73,9 %) en 2000. L'écart se rétrécit à partir de 2000; en effet, les taux de scolarisation sont, en 2005, de 84,4 % chez les garçons et 80,6 % chez les filles[1390]. Cet écart s'est longtemps expliqué par le fait qu'on considérait au Sénégal, particulièrement dans les zones rurales, qu'il ne valait pas la peine qu'une jeune fille aille à l'école dans la mesure où elle est appelée à rejoindre le domicile conjugal. Toutefois, en 2006, le taux de scolarisation dans l'élémentaire passe à 83,30% pour les filles et 83,40% pour les garçons[1391]. En 2007, la tendance s'est reversée; le taux de scolarisation passe à 88,50% pour les filles et 86,80% pour les garçons. En 2009 ce taux est de 95,90% pour les filles et de 99,20% pour les garçons[1392]. L'évolution de ce taux de scolarisation chez les filles s'explique par une vaste campagne de scolarisation menée en 2005, à travers le projet SCOFI (Scolarisation des filles). Le SCOFI, en tant qu'instance nationale, régionale et départementale, a su développer diverses actions de sensibilisation et d'information pour la scolarisation des filles[1393].
Dans l'enseignement préscolaire la tendance s'est renversée en faveur des filles sur la période 2002-2007 avec une parfaite parité en 2007. En effet, le rapport filles/garçons dans l'éducation préscolaire est passé de 48 % entre 2002 et 2004, à 49 % sur la période 2004-2006 avant d'atteindre 50 % en 2007[1394]. Ces performances sont loin d'éradiquer l'analphabétisme qui touche encore une proportion importante de la population rurale ; avec moins d'une personne sur quatre, alphabétisée en milieu rural[1395].

Le secteur de la santé au Sénégal se caractérise par une insuffisance d'infrastructures sanitaires, malgré l'existence de grands hôpitaux dans la capitale. Il ne dispose pas d'un personnel suffisant qui, d'ailleurs, est mal réparti. Par exemple, en 2009, on ne compte que 500 chirurgiens-dentistes pour 12 millions d'habitants alors qu'à la même période, on compte une cinquantaine de chirurgiens-dentistes au chômage qui n'ont pas de moyens suffisants pour ouvrir des cabinets privés[1396]. Les prestations de service de santé ne sont pas satisfaisantes et les moyens d'évacuation sont très limités notamment dans les zones pauvres les plus reculées[1397]. La part des dépenses budgétaires

1390 DSRP-II, *op. cit.*,. p. 14.
1391 Voir *Rapport national provisoire sur la situation de l'Education en 2009 au Sénégal*, Direction de la Planification et de la Réforme et de l'Education, Ministère de l'Education nationale, Avril 2010.
1392 *Idem.*
1393 *Rapport national provisoire sur la situation de l'Education en 2009 au Sénégal, op.cit.*
1394 *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, octobre 2008, p. 45.
1395 *Idem*, p. 14.
1396 Voir Journal *Le Soleil* du mercredi 7 octobre 2009.
1397 Cf. DSRP I, p. 11 et DSRP II, p. 15;

allouées au secteur de la santé est de l'ordre de 10 %. L'accès des populations aux services de santé est pénible si on sait qu'une proportion de 57,4 % seulement est à moins de 30 minutes d'un service de santé[1398]. Ce taux est estimé dans les régions de Kolda à (23,2 %), Diourbel (25,5 %), Fatick (35,3 %) et Louga (35,6 %)[1399]. D'après le DSRP-I, seuls 39 % des ménages ont accès à une maternité et 31,8 % à une case de santé[1400]. L'accouchement en milieu urbain se fait à 88,1 % des cas, en présence d'une sage-femme, contre 46 % dans les zones rurales où les services prénatals et natals sont assurés par des accoucheuses traditionnelles dont le nombre reste encore considérable (31 %)[1401]. Ces données statistiques concernant l'encadrement des soins prénatals, expliquaient le taux inquiétant de mortalité des enfants qui naissaient sans un suivi médical normal : sur 100 000 femmes qui donnent naissance à un enfant, 510 meurent[1402]. Le taux de mortalité infantile est toujours suspendu à un seuil alarmant ; il est de 68 à 61 pour mille[1403]. À côté de ces causes de mortalité, on trouve le paludisme qui constitue un véritable fléau. Il demeure la première cause de morbidité, quelle que soit la zone de résidence sur le territoire national. Il représente 42,6 % des causes de maladie. La morbidité due au paludisme est élevée chez les enfants de moins de 5 ans avec un taux de 34,30 % et de 13,5 % chez les femmes enceintes dans les districts sanitaires[1404].

L'infection du VIH/SIDA demeure un problème de santé publique et un problème social très sensible. Pour ceux qui sont atteints de Sida, c'est l'opprobre de la société qui est plus dur à supporter. La complexité des problèmes sociaux posés par l'épidémie du Sida a conduit l'État du Sénégal à le considérer, non pas seulement, comme un problème de santé publique mais comme un problème de développement. C'est la raison pour laquelle, les pouvoirs publics sénégalais ont facilité l'accès aux ARV (anti-rétro-viraux) depuis 2003 pour les personnes qui sont infectées par le VIH. Le Sénégal a l'un des taux de prévalence les plus bas en Afrique au Sud du Sahara. Ce taux est estimé à 0,7 % dans la population générale[1405], avec 0,9 % chez les femmes et 0,4 % chez les hommes. On

1398 Voir ESAM II, 2001.
1399 Cf. *Enquêtes de Perception de la Pauvreté au Sénégal*, 2001.
1400 Ces résultats sont confirmées par le par le (QUID) Questionnaire Unifié des Indicateurs de Développement de l'ESAM II.
1401 Cf. DSRP II, 15.
1402 Voir DSRP I, p. 11.
1403 Voir DRSP, II, p. 15.
1404 *Idem*, p. 16.
1405 Rapport Final, *Enquête démographique et de santé à Indicateurs multiples*, Sénégal (EDS-MICS) 2010-2011, ANSD ; Février 2012.

peut noter parmi les facteurs de risque, les migrations de travail saisonnières des hommes et des femmes, le conflit casamançais, les rapports économiques entre les genres, la proximité des sites touristiques, des carrefours de voyageurs ou des pôles religieux[1406].

C/ L'accès à l'eau potable et la malnutrition

L'accès à l'eau potable (Combinaison du taux d'accès par branchement privé et celui par branchement fontaine) demeure un problème en milieu rural. Les personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable dans les zones rurales, s'approvisionnent dans les sources d'eau non protégées et s'exposent à des maladies hydriques qui sont l'une des causes principales de la mortalité infantile. Les enquêtes MICS (*Multiple Indicator Cluster Survey*) en 2000, ont montré que l'eau destinée à la consommation était, jusqu'à cette date, stockée dans des canaris traditionnels, à 90, 3 % en milieu rural et à 47,7 % en milieu urbain[1407].

D'après les résultats fournis par ESAM-II, 6,5 % de la population sénégalaise n'a pas accès à l'eau potable en 2002[1408]. L'écart des taux de branchement entre la Région de Dakar (75,7 % en 2004) et les autres centres urbains (57,1 % en en 2004) reste important comme le montrent les données statistiques[1409]. L'Enquête de suivi de la Pauvreté au Sénégal (ESPS 2005-2006) met plutôt l'accent sur le temps mis par les populations pour accéder à l'eau potable. Les statistiques donnent à voir qu'au niveau national, la majorité des ménages (85,4%) accède à une source d'eau pour boire à moins d'un quart d'heure de leur domicile. Par contre, peu de ménages (4,2%) mettent une heure ou plus pour trouver de l'eau à boire[1410]. En 2010, l'accès à l'eau potable est estimé à 98,5% en milieu urbain ; soit une progression de 1,5% par rapport à la valeur relevée en 2009[1411].

La difficulté d'accéder à l'eau potable est souvent un signe d'existence de la malnutrition. Ainsi, dans la partie Sud-Est du Sénégal, la prévalence du goitre est estimée à 33,5 %. Dans les zones rurales en général, la population sénégalaise vit une faim occulte de la malnutrition. Cette malnutrition est caractérisée par des carences en

1406 *Cf. DSRP-II*, P. 16.
1407 Voir *DSRP-II*, , p. 12.
1408 Cf. *DSRP II*, p. 17.
1409 *Idem*, p. 17.
1410 Voir à ce titre *Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal* (ESPS), 2005-2006, ANSD, p. 51.
1411 Cf. *Situation Economique et Sociale du Sénégal en 2010*, ANSD, Décembre 2011, p. 180.

micronutriments ; 84 % des enfants de moins de 6 ans présentent des anémies, contre 61 % des femmes[1412]. Les carences nutritionnelles ont des conséquences sur la santé, la productivité économique et les performances scolaires.

D/ Autres critères de définition de la pauvreté

La pauvreté au Sénégal, peut être appréciée par rapport à d'autres critères comme l'accès à l'assainissement en milieu urbain qui posent de véritables problèmes d'environnement notamment les systèmes d'évacuation des déchets liquides[1413]. Le taux de traitement des eaux usées reste encore faible (19 %) en 2004. On peut également relever le critère d'accessibilité aux services énergétiques. L'insuffisance de la consommation énergétique est due à la faiblesse de l'offre par rapport à la demande. Bien avant l'alternance politique intervenue en 2000, les populations sénégalaises connaissent des problèmes d'approvisionnement en électricité. D'après le DSRP-II, la pauvreté en milieu rural, est fortement corrélée au déficit en services énergétiques : « l'approvisionnement en eau, la moulure de céréale pour l'alimentation, la recherche de bois de chauffe pour la cuisson qui sont autant de tâches dévolues aux femmes, s'exécutent à l'aide de la force physique sur la base d'instruments rudimentaires »[1414].
La pauvreté est à la base de la vulnérabilité de certaines franges de la population qui n'ont pas accès à la protection sociale. La vulnérabilité « traduit la probabilité d'une personne, qu'elle soit pauvre ou non, à subir une perte significative de bien-être en conséquence d'un changement de situation »[1415]. Le risque de vulnérabilité peut être collectif ou individuel. Le risque collectif peut découler de la perte d'un patrimoine ou de la dégradation d'une qualité de vie à la suite de chocs naturels comme les inondations sans que l'État puisse disposer de moyens suffisants pour aider les sinistrés. Au plan individuel, la vulnérabilité peut être liée à des chocs sanitaires tels que les maladies, les blessures, les accidents, les maladies handicapantes, sans que la personne concernée puisse bénéficier d'un traitement relatif à l'assurance-maladie ou d'une autre protection sociale. La vulnérabilité individuelle peut être aussi liée au cycle de vie comme la

1412 *DRSP II, op.cit*., p. 17; voir également le *Programme de Renforcement de la nutrition*, 2002-2006.
1413 Voir *Supra* p. 410.
1414 Voir DSRP-II, pp. 17-19.
1415 Cf. DSRP, *op. cit*., p. 18.

naissance, la maternité, la vieillesse, la désagrégation familiale, le décès et trouvant la personne concernée dans une situation de dénuement total.

L'État du Sénégal, dans ses prévisions, avait pour ambition de réduire de moitié la pauvreté à l'horizon 2015[1416]. Il avait pris des options prioritaires pour lutter contre la pauvreté en mettant en place, une stratégie permettant de relever les performances économiques.

§2 : Les axes d'intervention prioritaires

Les objectifs du DSRP étaient articulés autour des OMD, des plans stratégiques définis par l'Union africaine, le NEPAD (nouveau partenariat pour le développement en Afrique), la CEDEAO et l'UEMOA[1417]. Il s'agit théoriquement, selon cette vision, pour les pouvoirs publics sénégalais, de tenir compte de l'environnement économique international au moment où il y a une planétarisation du libéralisme économique. Le Sénégal, en référence avec les visions de chacun de ces organismes, a défini une stratégie de développement pour la croissance et la réduction de la pauvreté. L'objectif principal pour l'État du Sénégal est de réduire l'incidence de la pauvreté des populations de 30 % à l'horizon de 2015 avec une croissance accélérée d'au moins de 7 %[1418]. Cette croissance requiert un pré-requis fondamental qui est l'assainissement du cadre macro-économique qui doit demeurer stable. Un environnement macroéconomique stable se caractérise par « un faible niveau d'inflation, un déficit budgétaire soutenable, un taux de change adéquat »[1419]. Mais une croissance forte ne serait efficiente dans un pays sous développé comme le Sénégal sans réduction de l'inégalité des revenus et de la discrimination à l'accès des services sociaux de base[1420]. Le renforcement du capital humain, l'approfondissement de la décentralisation, la participation des acteurs dans la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques sont autant de défis à relever pour éradiquer la pauvreté. Pour ce faire, l'État du Sénégal dégage des stratégies

1416 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal 2005*, ANSD, Ministère de l'Economie et des Finances, 2005, p. 44.
1417 Cf. *DSRP*- II, p. 21.
1418 *Idem*, p. 22.
1419 FISCHER cité par Abdoulaye DIAGNE, Sabiou KASSOUM et Salif Sada SALL, « Nature et source de la croissance » in: Abdoulaye DIAGNE et Gaye DAFFE (dirs.), in: *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, CREA-Karthala, 2002, p. 25.
1420 Voir à ce titre Abdoulaye DIAGNE, Sabiou KASSOUM et Salif Sada SALL, « Nature et source de la croissance », *op. cit.*, p. 23.

fondées sur quatre axes fondamentaux : la création de la richesse ; l'accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base ; la protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes ; enfin, la gouvernance et le développement décentralisé et participatif[1421]. La création de richesses qui se trouve au centre de toutes les politiques de développement, constitue une priorité aussi bien dans le DSRP-I que dans le DRSP-II. Dans le DSRP-I, l'État du Sénégal avait misé sur l'agriculture comme moteur de « création de richesses » (A). Les autres stratégies sont beaucoup plus subjectives du fait qu'elles dépendent autant de la volonté des gouvernants que des autres acteurs concernés. C'est la raison pour laquelle, elle fait exclusivement l'objet d'une analyse qui pourrait peut-être, expliquer pourquoi, l'État du Sénégal a mis en place la Stratégie de la croissance accélérée (SCA) dans le DSRP-II (B).

A/ L'Agriculture comme moteur de « création de richesses » dans le DSRP-1

Le dictionnaire d'économie contemporaine définit la richesse comme : « *tous les biens économiques ainsi que tous les moyens matériels, naturels ou humains permettant de les obtenir* »[1422]. La richesse englobe donc la production nationale, les capitaux, les immobilisations, les matières premières et le capital humain[1423]. La création, selon le même dictionnaire, est une production d'un bien ou service ; il peut être aussi « une invention, un changement de style dans la production d'un bien ou service »[1424]. Dans sa stratégie de création de richesse, l'État du Sénégal veut opter pour un autre style de la production de biens et services. Ainsi, l'administration sénégalaise s'est fondée sur les données du Centre de Recherches Économiques Appliquées (CREA) de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar qui a établi à partir de la première Enquête Sénégalaise auprès des Ménages (ESAM-I) et de l'Enquête sur les priorités (ESP), que « l'élasticité de l'incidence de la pauvreté par rapport au taux de croissance du revenu réel par tête, était de -0,9 % , sous l'hypothèse que l'inégalité des revenus ne change pas»[1425]. Cela veut dire qu'une croissance forte est primordiale et nécessaire pour que l'État arrive à réduire de manière significative la pauvreté. D'après les estimations du CREA une

1421 DSRP-II, *op. cit.*, p. 22.
1422 Cf. Mokhtar LAKEHAL, *Dictionnaire d'économie contemporaine*, 3ème édition, Vuibert, 2002.
1423 Cf. *Idem*
1424 Mokhtar LAKEHAL, *Dictionnaire d'économie contemporaine*, 3ème édition, Vuibert, 2002, *op.cit.*
1425 Voir DSRP-I, p. 15.

hausse de 1 % du PIB par tête d'habitant entraîne une baisse de l'incidence de la pauvreté de 0,9 %[1426]. La croissance économique constituait donc l'axe fondamental sur lequel l'État du Sénégal misait pour réduire la pauvreté. Trois éléments doivent caractériser cette croissance :

- une croissance économique robuste qui devrait avoir un impact quantitatif sur la prévalence de la pauvreté ;
- une croissance économique reposant sur des secteurs dynamiques ayant un impact sur l'amélioration des revenus des populations aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural ;
- une croissance génératrice d'emplois, portée par l'investissement et les exportations[1427].

Dans le modèle néoclassique de la croissance telle qu'elle est définie par Robert SOLOW et Trevor SWAN, la croissance équilibrée régulière dépend du stock du capital, du progrès technique et de la croissance de la population. Ces éléments étant considérés comme exogènes, il découle de ce modèle d'après Abdoulaye DIAGNE, S. KASSOUM et S.S. SALL, « que des pays ayant des technologies de production similaires devraient voir converger les taux de croissance de leur économie »[1428]. Ces auteurs pensent que « cette hypothèse de convergence inconditionnelle n'est pas vérifiée dans les études empiriques, ce qui fait qu'en économie, des approches alternatives se sont orientées vers la théorie de la croissance endogène »[1429]. L'accent est mis sur la politique commerciale tournée vers l'extérieur, la stabilité du cadre macroéconomique, l'efficience des investissements publics, les réformes structurelles et institutionnelles et le capital humain[1430]. Compte tenu de la structure de l'économie sénégalaise et de la répartition spatiale de la population qui est essentiellement rurale avec 59,3 %[1431], les recommandations du DSRP-I (2002-2005) allaient dans le sens du relèvement de la productivité de l'agriculture notamment à travers les produits à demande intérieure et internationale à forte croissance[1432]. Le DSRP-I a fait la promotion de l'agriculture du

1426 Source CREA citée dans le DSRP-I, p. 16.
1427 Voir DSRP-I, p. 16.
1428 Abdoulaye DIAGNE, Sabiou KASSOUM et Salif Sada SALL, *op. cit*., p. 24.
1429 *Idem*, p. 24.
1430 Abdoulaye DIAGNE, Sabiou KASSOUM et Salif Sada SALL, *op. cit*., p.24.
1431 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, octobre 2008.
1432 DSRP-I, *op. cit*., p. 17.

fait de l'apport qu'elle pouvait avoir dans l'amélioration de la sécurité alimentaire et pour la matière première qu'elle pouvait fournir à l'agro-industrie. Le DSRP-I faisait de l'agriculture le moteur de « création de richesses » au Sénégal, les autres secteurs ne viennent qu'en appoint.

Le DSRP-II (2006-2010) est allé plus loin en identifiant des domaines d'activités prioritaires dans les secteurs suivants : le secteur primaire (agriculture, élevage, pêche, foresterie). Il misait sur une dynamique intersectorielle du secteur primaire avec tous les autres secteurs susceptibles de contribuer à son essor. Il s'agit de: l'industrie, l'hydraulique, les transports et l'artisanat, la microfinance et l'entreprenariat féminin, les petites et moyennes entreprises (PME) ou petites et moyennes industries (PMI) et agro-industrie et les autres secteurs économiques (mines, énergie, bâtiments et travaux publics, nouvelles techniques de l'information et de la communication)[1433].

L'agriculture sénégalaise présente un caractère familial qui fait qu'elle est confinée dans le secteur informel. Depuis 1980, la contribution du secteur de l'agriculture dans le PIB évolue en « dents de scie » avec une tendance à la baisse[1434]. La valeur ajoutée de l'agriculture vivrière sur la structure du PIB est de 6,3 % en 1980; 7,7 % en 1985 ; 5,7 % en 1990; 5,9 % en 1995; 5,4 % en 2000 et 4,9 % en 2004[1435]. La valeur ajoutée de l'agriculture industrielle ou d'exportation est de 4,7 % en 1980; 4,2 % en 1985; 4,4 % en 1990; 4,5 % en 1995; 4,2 % en 2000; 2,7 % en 2005[1436]. La contribution de l'agriculture vivrière à la croissance du PIB est de 1,2 % en 1980, elle passe à 0,1 % en 1990 pour se situer à -0,1 % en 2000[1437]. La part de l'agriculture industrielle ou d'exportation dans la croissance du PIB est de 1,9 en 1980, elle passe à 0,2 % en 1990 pour se situer à 0,1 % en 2000[1438].

À la lecture de ces chiffres, on comprend que l'agriculture sénégalaise traversait une crise. Cette crise est due, entre autres, à la baisse de la pluviométrie, la faible disponibilité des semences de qualité, la vétusté du matériel agricole, la baisse constante des prix aux producteurs, la détérioration des termes de l'échange, la paupérisation et à

1433 *DSRP-II, op. cit*., p 25.
1434 *DSRP-II, op. cit*.. p. 69. Sur les problèmes de l'agriculture sénégalaise, voir l'ouvrage d'Abdoul MBAYE, *Servir*, Didactika, avril 2014, p. 77 et sq.
1435 Voir Comptes nationaux de 1980 à 2004, http://www.ansd.sn/publications_compteNat.html
1436 Cf. *Comptes nationaux du Sénégal de 1980 à 2004*, http://www.ansd.sn/publications_compteNat.html
1437 *Comptes nationaux du Sénégal de 1980 à 2004*, http://www.ansd.sn/publications_compteNat.html
1438 *Idem*.

l'endettement du monde rural[1439]. Il était urgent pour le Gouvernement du Sénégal, de chercher les voies et moyens pour accélérer la croissance dans le secteur agricole.

Les indications du DSRP-I allaient dans le sens d'un développement de l'agriculture pour améliorer les revenus moyens des paysans en réduisant, fortement, leur pauvreté. Sur la base des indications du DSRP-I, le programme d'action que le Gouvernement du Sénégal devait exécuter, s'appuie sur des composantes essentielles qui sont : « la réduction de la vulnérabilité des activités agricoles, l'intensification et la modernisation de l'agriculture, l'augmentation et la diversification des revenus ruraux notamment à travers la promotion des activités à forte valeur ajoutée, le renforcement du rôle des organisations paysannes et enfin le désenclavement des zones rurales »[1440]. Pour cela, il faut, au moins, des conditions climatiques favorables pour une agriculture fortement dépendante de la pluviométrie. Or, le cycle pluviométrique erratique et la transgression de la mer sur les terres occasionnant une érosion hydrique, sont identifiés dans le DSRP-I, comme les causes les plus importantes de la vulnérabilité des activités agricoles. La solution principale retenue est la promotion de l'Hydraulique rurale (développement de barrage anti-sel ; mise en place de programme de gestion et de maintenance des ouvrages hydrauliques : valorisation des bas-fonds, des eaux de forages et des bassins de rétention ; la promotion de sociétés d'hydrauliques villageoises et la construction de forages intégrant les besoins agricoles). La réalisation de ces projets devait constituer l'une des clés de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté dans le monde rural[1441].

L'intensification et la modernisation de l'agriculture visait entre autres : le développement de l'agriculture irriguée qui aurait permis, sans doute, de réduire la quasi-dépendance de l'agriculture sénégalaise au cycle pluviométrique ; de développer la promotion de l'agro-industrie. Il fallait également prendre en compte le critère de rentabilité économique de la filière arachidière considérée par les pouvoirs publics comme un secteur coûteux (du point de vue de l'encadrement qu'elle requiert au niveau des paysans) ; assurer l'amélioration des systèmes d'approvisionnement en intrants agricoles et garantir l'accès aux équipements agricoles[1442]. Les recommandations du DSRP-I en vue du développement de l'agriculture vont également dans le sens de

1439 *DSRP-I*, *op. cit*., p. 17.
1440 DSRP-I, *op. cit*., p. 18.
1441 *Idem*, DSRP-I, *op. cit*., p. 18.
1442 Voir DSRP-I, *op. cit*., p. 18.

l'augmentation et de la diversification des revenus agricoles en facilitant l'accès des paysans au crédit et la promotion des exportations de produits agricoles à très forte valeur ajoutée, autres que l'arachide et le coton, comme le sésame ou peut-être l'asperge[1443]. Pour atteindre ces résultats, l'État du Sénégal a également mis en place certains programmes tels que le PDMAS (Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal) pour renforcer les organisations paysannes et permettre à l'administration publique de se désengager des activités économiques marchandes concernant le secteur agricole[1444]. Il a également adopté le PSOAP (Programme de Service et d'Appui aux organisations paysannes) dont la première phase visait des réformes institutionnelles nécessaires pour renforcer l'autonomie et la transparence des services agricoles[1445]. En dehors du cycle pluviométrique erratique, un autre problème a été identifié comme un frein au développement de l'agriculture. L'enclavement des zones rurales au Sénégal, pose des problèmes de stockage des produits agricoles ou de l'inaccessibilité des marchés urbains pour les paysans qui limitent à cet effet leurs activités à l'agriculture de subsistance. Pour pallier à ce manque d'infrastructures routières, le Gouvernement du Sénégal avait projeté de mettre en œuvre un programme de pistes et d'électrification des zones rurales[1446]. La question qui se pose est de voir si les mesures déclinées par le DSRP-I ont pu accroitre la part de la production agricole sur le produit intérieur brut et sur la croissance économique au moment de l'adoption du DSRP-II. Malgré les axes d'orientation déclinés par le DSRP-I sur l'agriculture comme étant l'un des piliers principaux de création de la richesse au Sénégal, on retrouve à peu près dans les mêmes termes, les mêmes déclarations d'intention concernant le développement l'agriculture dans le DSRP-II : « *Le Sénégal doit axer sa stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté et des inégalités, en priorité, sur le relèvement de la productivité de l'agriculture* »[1447]. Cette redondance dans les recommandations du DSRP, montre que l'État du Sénégal, n'a pas atteint les résultats escomptés dans le secteur de l'agriculture qui devait tirer la croissance économique. La preuve peut être trouvée dans les statistiques économiques révélées par les notes d'analyse des comptes nationaux de 2004 à 2007. La part de l'agriculture dans la structure du PIB par branche

1443 DSRP-I, *op.cit*, p. 19.
1444 Cf. *Situation Economique et Sociale du Sénégal*, édition 2005, *op. cit*. p. 71.
1445 *Situation Economique et Sociale du Sénégal*, édition 2005, *op. cit*. p. 70.
1446 DSRP-I, *op. cit*., p. 20.
1447 Cf. DSRP-II, p. 25.

d'activité représente 7,2 % en 2004, 8,1 % en 2005, 6,7 % en 2006, 5,2 % en 2007[1448]. On constate nettement une baisse tendancielle de la contribution de l'agriculture dans le PIB. Cette baisse peut être également constatée dans le secteur primaire global qui affiche 14,8 % en 2004; 15,6 % en 2005; 13,8 % en 2006 et 12,5 % en 2007[1449].

La contribution de l'agriculture à la croissance économique de 1980 à 2004, vaut en moyenne 0,04 %[1450], pour un secteur qui présentait aux yeux des pouvoirs publics une des rampes de lancement de l'économie sénégalaise. C'est un paradoxe de constater que le secteur de l'agriculture qui se veut moderne n'enregistre avant 2004 qu'un faible taux de modernisation : 0,8 % seulement des actifs agricoles se trouvait dans le secteur moderne, en particulier dans le sous-secteur de l'agriculture vivrière[1451]. Ce taux décroit en 2004 pour atteindre 0,3 %[1452].

L'échec des politiques agricoles a conduit le Gouvernement du Sénégal à engager une réforme de l'agriculture dont les principales orientations sont consignées dans la loi 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale (LOASP).

En 2006, le constat de l'échec des politiques agricoles est sans appel. Le Document qui renseigne sur la Situation Économique et Sociale du Sénégal révèle : « *Les résultats obtenus jusque-là dans le domaine de l'agriculture n'ont pas permis de réduire la pauvreté et d'enrayer le déficit de la balance commerciale des produits alimentaires* »[1453]. Les contre-performances de l'agriculture avec un taux de croissance en volume du PIB par branche d'activité, sont visibles dans les données statistiques.

Les taux de 4,1 % en 2004; 16,0 % en 2005[1454]; -16,7 % en 2006[1455]: -15,8 % en 2007[1456], montrent qu'il est difficile pour l'État du Sénégal d'approcher les objectifs qu'il s'était fixé pour espérer atteindre une croissance moyenne de 7 % à 8 %, en vue de réduire d'au moins de 15 % le pourcentage de personnes pauvres sur la période de 2003-2005[1457].

1448 Cf. *Note d'Analyse des Comptes Nationaux de 2004-2006*, ANSD, Ministère de l'Economie et des Finances, octobre 2007, p. 7 et *Notes d'analyse des Comptes Nationaux provisoires de 2007*, Ministère de l'Economie et des Finances, septembre 2008, p. 7.
1449 *Idem*.
1450 Voir *Situation Economique et Sociale du Sénégal*, édition 2005, ANSD, Ministère de l'Economie et des Finances, p. 69.
1451 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2005, ANSD, Ministère de l'Economie et des Finances, 2005, p. 69.
1452 *Idem*, p. 69.
1453 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2006, ANSD, *op. cit.*, p. 108.
1454 Cf. Note *d'Analyse des Comptes Nationaux de 2004-2006*, octobre 2007, *op. cit.*, p. 10.
1455 *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2006, ANSD, *op. cit.*, p. 210.
1456 Note *d'Analyse des Comptes Nationaux provisoires du Sénégal* 2007, p. 10.
1457 Voir DSRP-I, *op. cit.*, p. 13.

B/ Les pouvoirs publics sénégalais à la recherche d'une croissance économique élevée

Une analyse succincte de l'économie sénégalaise de 1960 à 2009, permet de dégager trois étapes importantes et incontournables : une première étape qui se situe de 1960 à 1980, année des premiers plans d'ajustement structurel ; une deuxième étape qui va de 1980 à 1994, année de la dévaluation du franc CFA et une troisième étape qui va de 1994 à la première décennie des années 2000[1458].

L'économie sénégalaise était particulièrement fondée de 1960 à 1980, sur quelques ressources extractives et agricoles comme les phosphates et l'arachide. Elle était également caractérisée par des politiques sectorielles souvent inadaptées[1459]. De 1960 à la fin des années 1970, l'économie sénégalaise présentait de nombreux déséquilibres avec notamment une croissance réelle du PIB de 2,2 %[1460] contre un taux de croissance démographique de 2,7 %[1461], soit une baisse de 0,2 % du PIB par habitant. Le taux de croissance de l'économie sénégalaise est passé seulement à 3 % entre les deux chocs pétroliers (1971-1978) coïncidant presque avec celui de la population[1462]. Le taux d'épargne intérieur de 6 % en 1960, passe à environ 2 % en 1980 ; le taux d'investissement est resté faible avec 15 % du PIB ; un déficit budgétaire de 12 % du PIB, avec une masse salariale absorbant plus de 50 % des recettes courantes[1463].

Les contre-performances des politiques économiques, exacerbées par le poids de l'endettement avec un service de la dette extérieure représentant le tiers des exportations du pays[1464], ont conduit aux mesures de redressement[1465] à partir de 1979 avec des politiques de stabilisation et d'ajustement sous l'égide du FMI et de la Banque

---

1458 Le Document résumé de la Stratégie de croissance accélérée produit par la Réunion du Comité national de pilotage de la Stratégie de croissance accélérée du vendredi 26 janvier 2007, présente deux étapes pour dresser le diagnostic sommaire de l'économie sénégalaise: de 1960 à 1994 et 1994 à la première décennie des années 2000. Cf. Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée, Primature, République du Sénégal, 2007, p. 2. Selon notre propre avis, nous pensons qu'on peut faire ce diagnostic sommaire sur 3 étapes: 1960-1980; 1980-1994 et 1994 à la première décennie des années 2000.

1459 *Idem*, *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée*, p. 2.

1460 *Ibidem*, *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée* p. 2.

1461 Voir *Situation économique et sociale*, édition 2005, *op.cit.*, p. 17.

1462 Voir Abdoulaye DIAGNE et Gaye DAFFE (dirs.), *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, CREA-Karthala, 2002, p. 14.

1463 *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée*, *op. cit.*, p. 2.

1464 *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée*, *op. cit.*, p. 2.

1465 Voir *supra*, pp. 82-83.

mondiale[1466]. Ces plans de redressement sont : le Plan de Stabilisation à Court Terme d'un an ; le Plan de Redressement Économique et Financier de 1980-1985 et le Plan d'Ajustement à Moyen et Long Terme de 1986-1992[1467]. D'après A. Diagne, S. KASSOUM et S. S. SALL, « les efforts de stabilisation et d'ajustement structurel n'ont pas atteint les objectifs fixés. Le Plan de Redressement Économique et Financier devait permettre une croissance de 2,7 % en moyenne annuelle entre 1980 et 1983 et 3,2 % à partir de 1983 mais on a noté une stagnation et même une baisse annuelle de 0,6 % du PIB réel par habitant »[1468].

Les résultats du Programme d'Ajustement à Moins et Long Terme n'ont pas été à la hauteur des attentes des pouvoirs publics. Le taux de croissance de l'économie entre 1985-1992 était de 2,3 % toujours inférieur au taux de croissance démographique de 2,7 % ; en 1993, le taux de croissance devient négatif et passe ; il passe -2,2 %[1469]. La dévaluation se révélait être la solution pour stabiliser l'économie des pays de la Zone franc. Selon Makhtar DIOUF, la dévaluation du franc CFA est « *l'élément qui manquait dans le dispositif d'ajustement structurel dans la zone franc* »[1470]. Cette dévaluation du franc CFA en janvier 1994, a permis à l'économie sénégalaise de renouer avec la croissance en présentant un PIB réel de 2,9 % qui a fluctué autour d'un taux moyen de croissance de 5 % entre 1995 et 2001[1471]. Makhtar DIOUF pense que le moteur de cette croissance de l'économie sénégalaise a tout simplement été l'amélioration des termes de l'échange, à l'instar de l'évolution favorable des termes de d'échanges de l'Afrique durant cette période[1472]. C'est le résultat d'une augmentation sensible des prix de produits primaires d'exportation entre 1994 et 1996. La conjoncture économique du Sénégal de cette période n'échappe pas à cette explication.

1466 Cf. Makhtar DIOUF, *L'endettement puis l'ajustement. L'Afrique des institutions de Bretton Woods*, Forum du Tiers-Monde - L'Harmattan, 2002, p. 137; voir également Abdoulaye DIAGNE et Gaye DAFFE, *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, *op. cit.* p. 14
1467 Makhtar DIOUF, *L'endettement puis l'ajustement, op.cit*., p. 137.
1468 Abdoulaye DIAGNE et Gaye DAFFE (dirs.), *op. cit*., p. 14.
1469 *Idem*.
1470 Makhtar DIOUF, *L'endettement puis l'ajustement. L'Afrique des institutions de Bretton Woods, op. cit.*,
p. 169.
1471 Cf. DSRP-I, ANSD, op. cit., p. 2; voir également Abdoulaye Diagne et alii, op. cit., 14.
1472 Makhtar DIOUF, *L'endettement puis l'ajustement*, *op.cit*., p. 169.

Le Sénégal a donc profité, d'après M. DIOUF, à la bonne tenue des cours de matières premières avec ses exportations de poissons, d'engrais et acide phosphorique et d'huile d'arachide[1473]. Mais le taux de croissance que le Sénégal a connu semble marqué par un tassement après la dévaluation[1474]. Ce fait s'explique par la fragilité de certains secteurs : l'investissement direct ne progresse pas de façon satisfaisante ; la productivité du secteur primaire reste faible avec 15 % du PIB pour une population de 58 % ; la faiblesse et la non-diversification des exportations et du poids encore important du secteur informel dans la formation du PIB[1475].

Les efforts consentis par le Sénégal se justifient en partie par l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés)[1476] renforcée en 2004 ; son éligibilité au *Millenium Challenge Account* (MCA) ; et en 2005, son admission à l'initiative du G8 d'annulation de la dette[1477]. L'amélioration du cadre macro-économique n'a pas eu un impact significatif sur la réduction de la pauvreté. La stagnation de la croissance économique du Sénégal ne correspond pas à une dynamique de croissance qui pourrait atteindre les exigences des OMD pour la réduction de la pauvreté d'ici 2015. Le Gouvernement du Sénégal semble intégrer ce paramètre lorsqu'il réoriente sa stratégie de gouvernance économique en affichant son objectif de porter le taux de croissance de 7 % à 8 %[1478]. C'est dans cette optique, que le Président Abdoulaye WADE a initié la Stratégie de croissance accélérée (SCA) qui « ambitionne de consolider les acquis macroéconomiques […] et de relever durablement le taux de croissance »[1479]. Il l'exprime en juin 2005 lors d'un Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) : « *Il faut accélérer la croissance, en améliorant qualitativement sa structure pour la rendre plus efficace dans la lutte contre la pauvreté, et en diversifiant ses sources pour la sécuriser et la pérenniser. Même si le taux de 5 % de*

1473 Makhtar DIOUF, *L'endettement puis l'ajustement*, *op.cit.*, p.170.
1474 Abdoulaye DIAGNE et Gaye DAFFE (dirs.), *op. cit.*, p. 14.
1475 *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée*, *op. cit.*, p. 4.
1476 Pour être éligible à l'initiative PPTE, il fallait remplir deux critères: premièrement, le ratio de la valeur actuelle nette (VAN) de la dette publique extérieure sur les recettes budgétaires globales, devait être ≥ (supérieur ou égal) à 250%; deuxièmement, le rapport de la VAN de la dette publique extérieure sur les exportations devait être ≥150%. Pour le Sénégal, le premier ratio était à peu près à 310% et le second à 162%. Le Sénégal était donc, éligible d'office. Lorsque ces deux ratios sont respectés, le point de décision est atteint c'est-à-dire qu'on annule une partie de la dette. Lorsque l'annulation de la dette est effective, le pays atteint le point d'achèvement. Le Sénégal a atteint le point d'achèvement en avril 2004. Ces données nous ont été précisées en juin 2009, par Djibril DIONE et Mody DIOP, tous les deux, ingénieurs statisticiens à la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE) du Sénégal.
1477 Voir DSRP-II, *op. cit.*, p. 6.
1478 Voir DSRP-II, *op. cit.*, p. 30.
1479 *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée*, *op. cit.*, p. 4.

croissance du produit intérieur brut, qui est la performance moyenne de notre économie ces dernières années, peut être considéré comme bon […] il ne permet pas de faire reculer la pauvreté avec une vitesse acceptable. En effet, compte tenu de notre situation de départ, et toute chose restant égale par ailleurs, avec ce taux, il faudrait 30 ans pour doubler le PIB par habitant »[1480]. Le maintien de ce taux de croissance de 5 %, avec un PIB par habitant de 700 dollars, fera encore du Sénégal un pays moins avancé durant 30 ans selon le critère économique du PIB *per capita* inférieur ou égal à 1 500 dollars. L'objectif des pouvoirs publics sénégalais est de doubler le PIB sur 10 ans et le PIB par habitant sur 15 ans[1481]. Pour ce faire, la Stratégie de la Croissance Accélérée suit une méthodologie axée sur deux approches : d'une part, la mise en place d'un environnement des affaires de classe internationale (1) et ; d'autre part, l'identification des « grappes » à haut potentiel de croissance (2) en rendant opérationnel l'axe prioritaire du DSRP à savoir « la création de la richesse »[1482].

1°/ L'assainissement de l'environnement des affaires

Les efforts économiques faits par le Sénégal devaient normalement créer un dynamisme du secteur privé. Le constat est tout autre : « Malgré tous les efforts faits par l'État, le secteur privé reste encore confronté à différentes contraintes qui sont à l'origine de la faiblesse des investissements privés, la faiblesse des exportations de produits à forte valeur ajoutée et du manque de compétitivité du secteur dans son ensemble »[1483]. Les principales contraintes identifiées sont : les difficultés d'accès au foncier, aux marchés internationaux, les procédures administratives longues et compliquées, d'octroi de licences, d'autorisations ou d'agréments divers, un cadre juridique et judiciaire non favorable à l'initiative privée, le problème de mobilité urbaine à Dakar et l'insuffisance d'infrastructures industrielles d'appui à la production[1484]. La mise en œuvre de la stratégie de l'État pour assainir l'environnement des affaires et promouvoir l'initiative privée, s'articule autour d'un renforcement des capacités du secteur privé par l'adoption d'un certain nombre de mesures parmi lesquelles on note l'unification des organisations

1480 *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée, op. cit.*, p. 4.
1481 *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée, op.cit.*, p. 4.
1482 *Idem*, p. 4.
1483 Voir DSRP-II, *op. cit.*, p. 41.
1484 *Idem*, p. 41; voir aussi *Programme intégré de Réforme du Secteur Public* (P.I.R.S.P.), *op. cit.*, pp. 11-12.

du secteur privé, l'installation des guichets pour les PME dans les banques pour l'accès au crédit mais aussi et surtout la simplification des procédures administratives liées à l'investissement[1485]. Sous l'initiative d'un Conseil Présidentiel de l'Investissement (CPI) initié par le Président Abdoulaye WADE le 11 novembre 2002[1486] et mis en place dans le cadre d'une coopération triangulaire entre le Gouvernement du Sénégal, la Banque mondiale et le FMI[1487], l'État s'est résolument décidé à faire du secteur privé, l'un des moteurs du développement en supprimant les facteurs bloquants de l'investissement au Sénégal[1488]. La 1re session du CPI a servi de cadre de concertation aux acteurs étatiques, au secteur privé et à la société civile, de mener des réflexions sur : les barrières administratives, la fiscalité, la mobilité urbaine et les autres formes d'incitation à l'investissement (durée légale du travail, taux de couverture des charges sociales, révision à la baisse du nombre de jours fériés ou de congés)[1489]. À l'issue de ces travaux, l'État du Sénégal a adopté de nouvelles dispositions fiscales et douanières, complétées par un nouveau Code des investissements beaucoup plus attrayant pour les promoteurs sénégalais et étrangers[1490]. Le législateur sénégalais a opéré d'importants changements relatifs à la réforme des impôts par la loi n° 2004-12 du 6 février 2004 portant réforme du Code Général des Impôts (CGI)[1491]. La réforme phare apportée par le CGI se trouve dans la baisse de l'impôt sur les sociétés de 35 % à 33 % du bénéfice imposable[1492].

1485 Voir DSRP-II, *op. cit.*, p. 40.
1486 Cf. *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée*, op. cit., p. 5; *Afrique Expresse* du 29/11/ 2002.
1487 http://www.cpi-senegal.com
1488 Il faut noter que l'assainissement de l'environnement des affaires au Sénégal, n'a pas débuté avec le CPI; il a suivi un long processus qui a commencé à la fin des années 1980 avec la création d'un guichet unique par décret n° 87-1581 du 30 décembre 1987. L'État du Sénégal avait crée le 22 avril 1992, le CASFPA (Comité d'allégement et de simplification des formalités et procédures administratives). Il était une instance interministérielle qui, en dehors de sa mission d'œuvrer pour l'émergence d'un service public de qualité, était chargé de favoriser l'instauration d'un cadre propice au développement de l'initiative privée. Le Premier Ministre soumettait des orientations de sa politique de réforme des procédures au CASFPA qui les traduisait en projets. A l'instar du CASFPA, le Gouvernement du Sénégal avait mis en place des mécanismes et des institutions tels le Comité de Réforme Juridique (CRJ), la Cellule d'Appui à l'Environnement des Entreprises (CAEE), la Fondation du Secteur Privé, le Groupe de Réflexion sur la Compétitivité et la Croissance (GRCC), en vue de simplifier les procédures et alléger les formalités relatives à l'investissement. Malheureusement, ces structures n'étaient que des projets qui ont été clôturés. Cf. *Programme intégré de Réforme du Secteur Public* (P.I.R.S.P.), op. cit., p. 34.
1489 SENEGAL, compte rendu de la 3ème session du CPI, 3 novembre 2003.
1490 http://www.tpsnet.org/raison_investir.htm
1491 L'État du Sénégal a procédé à une nouvelle réforme fiscale en 2012. Le nouveau code général des impôts a été adopté le 27 décembre 2012 par l'Assemblée nationale ; il est entré en vigueur depuis le 1er janvier 2013. Avec cette réforme fiscale, l'État a procédé à une baisse considérable de l'impôt sur le revenu et à la suppression de quelques taxes comme les vignettes sur les automobiles.
1492 L'article 19 de la loi n° 2004-12 du 6 février 2004 portant du CGI dispose: « *Le taux de l'impôt sur les sociétés est fixé à 33% du bénéfice imposable. […] Toutefois, les sociétés et autres personnes morales bénéficiant d'un programme agrée au plus tard le 31 décembre 2003, au titre de la réduction d'impôt pour investissement de bénéfice au Sénégal, peuvent à titre transitoire, opter pour leur assujettissement à l'impôt sur les sociétés au taux de 35%* ».

Cette mesure incitative pour les sociétés, permet d'après l'exposé des motifs de la loi 2004-12, « d'étendre l'amortissement accéléré notamment au secteur du tourisme et de supprimer la provision pour le renouvellement du matériel et la réduction de l'impôt pour investissement de bénéfices »[1493].

La loi 2004-34 du 14 décembre 2004 abrogeant et remplaçant certaines dispositions (articles 198 ; 360 et 363 nouveaux) du CGI[1494], a voulu surtout supprimer dans le régime fiscal, la différenciation qui était apparue dans la contribution forfaitaire à la charge des employeurs (CFCE), selon que l'employé était étranger ou sénégalais. L'exposé des motifs du CGI de 2004, précise qu'il fallait supprimer cette discrimination au nom des principes d'égalité des charges devant l'impôt et en tenant compte du contexte de la mondialisation marquée par la mobilité et la libéralisation des échanges. Cette discrimination pouvait être un des éléments à la base de la réticence de promoteurs étrangers voulant s'installer au Sénégal. La loi fiscale numéro 2006-17 du 30 juin 2006 modifiant certaines dispositions du CGI, fait un pas de plus dans l'incitation des investisseurs à s'installer au Sénégal en faisant passer le taux d'imposition sur les sociétés, de 33 % à 25 % du bénéfice imposable. Dans ses dispositions générales, le CGI prévoit, en matière de TVA, des possibilités de déductions physiques notamment les taxes sur les achats de matières premières et de produits finis entrant dans les produits finis, mais aussi des déductions financières sont possibles concernant les taxes ayant grevé les investissements et les frais généraux. En plus des modifications apportées par le CGI, le Code des douanes vient assouplir certaines de ces dispositions protectionnistes afin de faciliter les opérations de production et d'exportation pour les entreprises installées sur le territoire sénégalais. L'État consent à accorder un régime d'entreposage privé aux entreprises industrielles, en suspension des droits et taxes qui leur sont normalement applicables ; la condition requise est la transformation sur place des produits après leur sortie de l'entrepôt de stockage. La douane sénégalaise a instauré un système d'« admission temporaire » qui permet aux marchandises importées sous ce régime de bénéficier une suspension totale des droits et taxes pour une durée de 12 mois renouvelables. La condition requise est une réexportation des produits à leur sortie d'entrepôt sauf dérogation expresse accordée par l'administration des douanes. Ce qui veut dire qu'une entreprise qui bénéficie de ce régime peut toujours être amenée à

1493 Voir la loi 2004-12 du 6 février 2004 portant Réforme du Code Général des Impôts.
1494 Voir JO n° 6256 du Samedi 24 décembre 2005

négocier avec les services de la douane. Cette négociation peut permettre de minorer la fraude[1495]. Elle a cependant son côté pervers ; elle peut créer une situation de corruption pour l'obtention d'une dérogation. L'exportation est encouragée par la mise en place d'un régime dit de « *drawback* » qui prévoit le remboursement des droits et taxes supportés par les produits entrant dans la fabrication de marchandises exportées. La douane sénégalaise n'intervient pas seulement dans l'assainissement de l'environnement des affaires avec des outils juridiques, elle a fortement modernisé ses services en répondant aux normes internationales de sécurisation et de maîtrise de la chaîne logistique internationale[1496]. Les assouplissements contenus dans le CGI et le Code des douanes n'ont pour principal objectif que d'attirer les investisseurs étrangers. Aussi, il fallait lever les obstacles dans le Code des investissements. Les réformes relatives à l'investissement ont été ébauchées par la loi 87-27 du 18 août 1987, dans le cadre du Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme (1985-1992), imposé par la Banque mondiale et dont l'objectif principal était d'instaurer plus de transparence dans les actes d'investissement[1497]. L'État du Sénégal voulait essentiellement, à travers cette loi, faire la promotion des PME et valoriser les ressources locales[1498]. En 1989, la loi 89-31 du 12 octobre 1989, prend en compte les préoccupations de créations d'emplois.

Les démarches administratives, pour investir au Sénégal, restaient longues et compliquées[1499], provoquant un véritable casse-tête pour les investisseurs qui, pour accéder à leur dossier, étaient souvent obligés d'entrer dans un système de corruption. La loi 91-28 a été surtout adoptée pour faciliter les démarches administratives des investisseurs. Elle est suivie par les décrets 94-450 du mai 1994 et 97-170 du 16 mai 1997 qui avaient pour objectif, respectivement d'élargir le champ d'application du Code des investissements aux infrastructures portuaires et aéroportuaires et la gestion des voies ferrées[1500]. Ces modifications apportées n'ont pas créé un engouement des promoteurs pour investir au Sénégal. A cause de cela, le nouveau Code des investissements a été adopté par la loi n° 2004-06 du 6 février 2004 pour lever certaines

1495 http://www.tpsnet.org/raison_investir.htlm; http://www.douane.sn/presentation
1496 http://www.douane.sn/presentation
1497 Cf. Exposé des motifs de la loi 2004-06 du 6 février 2004 portant Code des investissements
1498 *Idem*.
1499 Le « *Foreign Investissement Advisory Service* » en collaboration avec la Banque mondiale avait révélé en 1998 que l'investisseur au Sénégal, préparait 23 dossiers différents, passait par 31 services de l'administration et passait 9 à 24 mois pour finaliser son dossier. Cf. *Programme Intégré de Réforme du Secteur Public, Composante: 1, Amélioration des performances de l'administration*, *op. cit.*, p. 34.
1500 *Idem*.

contraintes liées aux conditions d'éligibilité, et à la multiplicité des régimes pour l'investissement au Sénégal.

Le champ d'application du nouveau Code des investissements est large. Les secteurs d'activité éligibles concernent : l'agriculture, la pêche, l'élevage, les activités de stockage, des produits d'origine végétale, animale ou halieutique, des activités manufacturières de production et de transformation, santé, éducation, montage et maintenance d'équipement industriels, infrastructures portuaires, aéroportuaires et ferroviaires, réalisation de complexes commerciaux etc.[1501]. Dans les garanties, droits, libertés et obligations, de l'entreprise, l'article 8 du Code des investissements dispose : « *la liberté d'accès aux matières premières brutes ou semi-transformées, produites sur l'étendue du territoire, est garantie. Les ententes ou pratiques faussant le jeu de la concurrence sont réprimées par la loi* ». C'est l'une des dispositions les plus importantes, compte tenu de l'importance de la concurrence dans le système du libéralisme économique. Le Code des investissements prévoit des avantages particuliers de l'impôt sur le bénéfice des nouvelles entreprises créées. Il s'agit du montant des déductions autorisées, qui est fixé à 40 % du montant des investissements retenus. Ces déductions peuvent s'étaler sur 5 exercices fiscaux successifs[1502]. Les demandes d'agrément des investisseurs sont examinées dans un délai maximum de 10 jours (article 21 du Code des investissements). Toutes les autres formalités, à savoir, autorisation d'exercer, identification fiscale, immatriculation aux organismes sociaux, sont prises en charge par le Guichet Unique au niveau de l'Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX). Dans le souci de mieux garantir l'allégement des procédures administratives, le législateur sénégalais adopte la loi n° 2005-26 du 26 août 2005 relative à la modernisation des procédures administratives applicable aux investisseurs et son décret d'application n° 2006-744 du 31 juillet 2006. Cette loi prévoit un mécanisme d'instruction des dossiers soumis à l'APIX par les investisseurs, qui aboutit en cas de rejet non motivé de la demande ou d'absence de réponse dans le délai commission rattachée à la Primature qui dispose seulement de 15 jours calendaires pour soumettre au Premier Ministre un projet de décision[1503].

1501 Voir, Titre I, article 2 de la loi n° 2004-06 du 6 février 2004 portant Code des Investissements.
1502 Voir, Titre III, article 19 de la loi n° 2004-06 du 6 février 2004 portant Code des Investissements.
1503 Voir loi n° 2005-26 du 26 août 2005, JO n° 6313 du samedi 23 décembre 2006; voir aussi Exposé des motifs du décret n° 2006-744 du 31 juillet 2006.

L'État du Sénégal est allé au-delà des réformes fiscales et douanières, en adoptant la loi du 13 février 2004 relative au BOT (*Build Operate Transfer*) c'est-à-dire aux contrats de « construction-exploitation-transfert d'infrastructures (CET) »[1504]. Le *Build Operate Transfer* est une réglementation concernant les relations de partenariat Public/Privé permettant la réalisation et l'exploitation d'ouvrages d'intérêts publics que l'ancien Code des marchés publics n'avait pas prévues[1505]. Les contrats construction-exploitation-transfert se définissent comme « des contrats qui sont passés par une autorité publique avec un opérateur privé pour la conception, le financement, la réalisation et l'exploitation d'une infrastructure d'intérêt publique, dès lors que l'opérateur privé se rémunère essentiellement par des redevances versées par les usagers »[1506]. Ce type de contrat permettra à l'État du Sénégal de se doter de manière accélérée, d'importantes infrastructures structurantes nécessaires pour le développement de son économie[1507]. Le dispositif législatif et réglementaire d'appui au secteur privé s'est enrichi par la suite, avec la création l'ASEPEX (Agence Sénégalaise de Promotion des Exportations) par décret 2005-108 du 15 février 2005. Elle est chargée de faire la promotion des produits sénégalais à l'extérieur, de prospecter et de conquérir de nouveaux marchés[1508].

1504 Il faut souligner que le contrat CET (Construire-Exploiter-Transférer) a été dénoncé par le Syndicat national du Bâtiment et Travaux publics (SNBTP) qui estime que ce genre de contrat exclue les entreprises locales. Voir *le Journal Enquête* du 27 mars 2013.

1505 Cet ancien Code des marchés publics a été créé par le décret n° 2002-550 du 30 mai 2002. Il a été abrogé par le décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics.

1506 Cf. Exposé des motifs de la loi du 13 février 2004.

1507 Cf. Exposé des motifs de la loi du 13 février 2004.

1508 Bien avant la création de l'ASEPEX, l'État du Sénégal avait mis en place, certaines institutions ou des mécanismes juridiques pour la promotion des exportations des produits sénégalais. Il s'agit du CICES (Centre International du Commerce Extérieur du Sénégal) issu de la fusion en 1986, du Centre sénégalais du Commerce Extérieur (CSCE) et de l'ancienne Société de la Foire Internationale de Dakar (SOFIDAK); le statut des Entreprise Franches d'Exportation (EFE), mis en place par la loi n° 95-34 du 29 décembre 1995 et complétée par le décret n° 96-869 du 15 octobre 1996; la SONAC S.A (Société Nationale d'Assurance du Crédit) créée le 14 août 1997 qui a remplacé l'ASACE (Agence Sénégalaise d'Assurance pour le Commerce Extérieur) et la Fondation du Trade Point créée le 28 février 1996 et reconnue par décret n° 98-518 du 15 juin 1998. Chacune de ces institutions, joue un rôle particulier pour la promotion des exportations. Le CICES est une société d'économie mixte avec une participation publique majoritaire de 58%. Il assure les missions d'études de marché, livre des informations commerciales pour les importateurs et exportateurs sénégalais et s'occupe de l'organisation de la foire internationale de Dakar. L'agrément du statut des EFE est accordé aux entreprises industrielles et agricoles installées sur le territoire douanier sénégalais qui destinent la totalité de leur production à l'exportation ou qui justifient d'un potentiel à l'exportation de 80% au moins de leur chiffre d'affaires avec des avantages fiscaux telles que la perception de l'impôt sur les sociétés au taux de 15%. La SONAC intervient dans l'assurance Crédit pour les entreprises sénégalaises tournées vers l'exportation. Elle offre deux types de garanties: la garantie individuelle qui couvre les risques de non-paiement concernant des opérations commerciales ponctuelles; ensuite une garantie-revolving qui couvre des opérations continues d'affaires avec le même client. Elle se substitue aux entreprises sénégalaises pour le recouvrement de leurs créances à l'étranger. La Fondation du *Trade Point* est un centre de facilitation du commerce extérieur avec une possibilité d'accès à un système d'informations commerciales fondé sur les nouvelles technologies de l'information et qui met à la disposition de l'opérateur économique des informations sur l'environnement des affaires au Sénégal et dans le monde.

La création de l'APIX S.A., Société anonyme à participation publique majoritaire, par la loi 2007-13 du 19 février 2007, la place au cœur de tous les grands investissements et travaux exécutés au Sénégal (nouvel aéroport de Diass, autoroute à péage, GOANA etc.). Elle constitue le centre névralgique des affaires privées de l'État sénégalais.

L'ASEPEX et l'APIX S.A. ne sont pas les seules agences créées pour promouvoir le développement des affaires ; elles ont été précédées par l'ADEPME (Agence pour le Développement et l'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises) créée par décret n° 2001-1036 du 29 novembre 2001 et par l'APROSI (Agence pour la Promotion des Sites Industriels) créée par décret n° 2002-981 du 7 octobre 2002. L'ADEPME est chargée d'encadrer les Petites et Moyennes Entreprises[1509], en leur apportant l'appui technique dont elles ont besoin. Elle intervient en procédant au montage de projets, à la formation des entrepreneurs, à l'aide de mise en norme des entreprises et à l'orientation de toute activité productrice dans le secteur informel vers le secteur formel[1510].

Le souci de créer de meilleures conditions pour les PME, justifie aussi la création de l'APROSI qui intervient dans l'aménagement et l'équipement de sites et locaux susceptibles d'accueillir des unités industrielles, la location d'espaces bâtis et de bâtiments à usage industriel, la sélection d'entrepreneurs et artisans destinés à être installés dans le domaine industriel[1511].

L'assainissement de l'environnement des affaires au Sénégal a eu un impact positif même si le flux d'investissement est en deçà des espérances et des ambitions de l'État sénégalais[1512]. Selon le rapport 2008 sur la Situation économique et sociale au Sénégal, 1 360 établissements ont été créés, dont 65,4 % à Dakar; 11,6 % à Thiès; 6,8 % à Saint-Louis, et 4,2 % à Kaolack[1513]. La création de ces entreprises a généré 6 543 nouveaux emplois en 2007[1514].

L'exportation des produits sénégalais a été possible grâce à l'encadrement et à la mobilisation des structures d'appui du secteur privé. Selon les dirigeants de l'ASEPEX, « la crise financière qui a affecté le monde des affaires en 2009, n'a pas eu d'incidence

---

Cf. http://www.tpsnet.org/raison_investir.htm; http://www.sonac.sn/presentation.html

1509 Les PME représentent 90% des entreprises au Sénégal, concentre 30% des emplois et 20% de la valeur ajoutée nationale. Voir http://www.Ubifrance.fr/ galerie/extrait

1510 http://www.senegal.portailmicrofinance.org/portail_senegal/les organismes-d-appui/programmes-d-appui/

1511 http://www.senegal.portailmicrofinance.org/portail_senegal/les organismes-d-appui/programmes-d-appui/

1512 *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée, op. cit*, p. 6.

1513 Cf. *Rapport sur la Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, ANSD, *op. cit., p. 81.*

1514 Idem, 81.

négative sur les exportations de produits agricoles sénégalais »[1515]. Au premier semestre de la campagne agricole de 2008-2009, « le volume des exportations en fruits et légumes, a atteint 14 000 tonnes » et que l'objectif des 30 000 tonnes prévues pour l'exportation en 2009-2010, serait atteint[1516]. Le Sénégal est sollicité pour des produits comme le maïs doux, le *butternu*t (variété de courge), de même que les produits halieutiques aussi bien dans la sous-région Ouest africaine, qu'en Europe.

L'État du Sénégal a mis en place un système de labellisation et de codification dans l'agro-alimentaire qui indique la traçabilité des produits sénégalais jugés conformes aux normes européennes par rapport à l'agrément de conformité des contrôles du règlement CE/430-2006[1517]. La pénétration du marché américain qui paraît hermétique aux produits africains, constitue un défi pour les entreprises sénégalaises. C'est la raison pour laquelle, l'ASEPEX, en partenariat avec l'USAID, notamment avec le *West African Trade Hub* (la branche chargée de promouvoir les exportations vers les États-Unis) fait d'énormes efforts pour mieux vendre les produits sénégalais aux États-Unis[1518].

Le classement du *Doing Business*[1519] 2009 considère le Sénégal comme le premier pays réformateur en Afrique et le 5e parmi les 10 meilleurs réformateurs au monde[1520]. Dans le classement du *Doing business* 2010, précisément dans le classement général de « faire des affaires », le Sénégal se classe à 157e position sur 183. Il perd ainsi 5 places par rapport au classement de 2009 où il occupait la 152e position. Ce recul est dû aux difficultés d'accès au financement avec une variation dans le classement de (-3). On note également un recul dans d'autres domaines notamment la protection des investissements (-1) ; l'exécution des contrats (-1). Toutefois, le Sénégal progresse dans le commerce transfrontalier, avec une variation positive de (+7) dans le classement des

1515 Voir Interview avec Sagar D. TRAORE, directrice de l'ASEPEX, réalisée par *Walfadjri* du 18 juillet 2009.
1516 *Idem*.
1517 Voir Interview avec S. D. TRAORE réalisée par *Walfadjri* du 18 juillet 2099, *op. cit.*
1518 http://www.senegal.portailmicrofinance.org/portail_senegal/les organismes-d-appui/programmes-d-appui/
1519 Le Rapport *Doing Business* relève d'une enquête annuelle de la Banque mondiale qui évalue l'environnement des affaires dans 183 pays au niveau sous régional et régional. Il classe les pays en fonction de dix indicateurs de la réglementation des affaires évaluée à travers un réseau de 7000 experts dans le monde. Ces indicateurs sont relatifs à l'obtention de prêts par les entreprises, à la protection des investissements, au paiement des impôts, au commerce transfrontalier, à l'exécution des contrats, au taux de recouvrement, aux délais et aux coûts liés à la création, à l'exploitation et à la fermeture d'une entreprise. Les classements du *Doing Business* ne tiennent pas compte de la politique macroéconomique, du taux de change, de la qualité des infrastructures et du taux de criminalité. Cf. http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies
1520 http://www.investin-senegal.com

affaires[1521]. La progression du commerce transfrontalier s'explique par les réformes apportées au fonctionnement continu des services portuaires, la modernisation des procédures douanières avec une informatisation plus poussée des formalités à accomplir. Il y a également l'amélioration des opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de livraison après la réalisation d'ouvrages portuaires, l'acquisition d'équipements performants et la mise en place de méthodes de gestion moderne du terminal à conteneurs au niveau du port autonome de Dakar[1522].

Dans le classement 2009-2010 du *World Economic Forum* sur la compétitivité mondiale, le Sénégal progresse de 4 places en se plaçant au 92e rang mondial par rapport au classement de 2008-2009, où il avait occupé la 96e position. L'État du Sénégal, a réussi à améliorer l'environnement des affaires pour la promotion de l'investissement direct domestique et étranger. En plus de l'amélioration des affaires, les pouvoirs publics, ont choisi une deuxième approche dite « l'approche grappes » qui vise, selon le DSRP-II, à « assurer une forte croissance des secteurs ciblés avec un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie. Cette « approche grappe » cherche à renforcer la synergie intersectorielle »[1523].

2°/ L'identification des « grappes » de croissance

La « grappe » de croissance peut être définie comme : « un pôle intégré de compétitivité structuré autour d'entreprises d'un secteur donné en contact avec les marchés, ainsi que de toutes les activités contribuant au renforcement de leur compétitivité et bénéficiant d'une solide infrastructure »[1524]. La notion de « grappe » de croissance va au-delà des

---

1521Le délai à l'export est estimé à 11 jours au Sénégal contre 33,5 en Afrique Subsaharienne et 10,5 dans les pays de l'OCDE; le délai à l'import est de 14 jours au Sénégal contre 39,4 en Afrique Subsaharienne et 11 au sein de l'OCDE et le coût à l'import est 1940 USD par conteneur au Sénégal contre 2365,4 en Afrique Subsaharienne et 1145,9 dans les pays de l'OCDE. Cf. http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies, op. cit.

1522 Il est important de souligner que les années suivantes, les classements du *Doing Business* n'ont pas été favorables à l'État du Sénégal. Dans le classement Doing Business 2013, le Sénégal a régressé de 12 places par rapport à 2012. Il est classé à la 166e position sur 185 pays contre 154e position sur 183 pays, en 2012. Ce recul est lié surtout à l'absence de grandes réformes durant l'année 2012, une année électorale. Pourtant, le classement de 2012 est meilleur que celui de l'année 2011 (157ème). Selon le rapport de la Banque mondiale, le Sénégal doit cette petite poussée en 2012 par rapport à 2011, à la facilitation de la création d'entreprises et au renforcement de l'accès au crédit en adoptant des amendements d'actes uniformes de l'OHADA. Voir les Rapports du *Doing Business*, 2010, 2011, 2012, 2013 ;

1523 Cf. DSRP-II, *op. cit*., p. 30.

1524 Cf. *Document de Croissance accélérée, présentation résumée*, Réunion du Comité national de pilotage de la SCA, vendredi 27 janvier 2007, p. 6.

concepts classiques de filière ou de secteur de la comptabilité nationale[1525]. L'État du Sénégal a choisi un ensemble de grappes à haut potentiel de croissance autour des produits de pénétration de marchés intérieurs de l'UEMOA et des marchés extérieurs bien ciblés. Les secteurs ciblés par les pouvoirs publics sont : le secteur de l'Agriculture et l'Agrobusiness ; Produits de la mer et Aquaculture ; Tourisme, Industrie culturelle et Artisanat d'Art ; Technologie de l'Information et de la Communication ; Textile Confection[1526].

Le secteur de l'agriculture reste très important au Sénégal et continue d'occuper une place primordiale dans les grappes de croissance. Il représente près de 60 % de la population active. L'augmentation des ressources affectées au secteur de l'agriculture, avec une part de 15 % dans le budget d'investissement en 2005, n'a pas permis d'accroître sa part à la contribution du PIB, estimée à près de 10 %[1527]. L'identification des conditions propices à l'accélération de la croissance dans le secteur agricole devient une donnée essentielle pour que l'État atteigne l'objectif de croissance de 7 % qu'il s'est fixé[1528]. Cette croissance devrait, d'après le DSRP-II, avoir un double impact sur la réduction de la pauvreté. Le premier impact est d'ordre structurel ; il permet de valoriser l'apport des ressources tirées des exportations des produits agricoles, de réaliser des économies de devises consécutives à la réduction des importations et de parvenir à une sécurité alimentaire[1529]. Le second impact d'une accélération de la croissance agricole implique, normalement, une amélioration des revenus des paysans sénégalais[1530]. C'est dans cette perspective que le Gouvernement a fait adopter la loi 2004-16 du 4 juin 2004 portant loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale (LOASP).

La ligne directrice de la Loi d'Orientation Agro-sylvo-pastorale est la suivante : « *Le développement Agro-sylvo-pastoral passe par une stratégie de diversification des produits agricoles, l'augmentation de la productivité et de la compétitivité des exploitations agricoles sur une base durable, avec comme stratégie d'accompagnement le développement d'une économie non agricole en milieu rural* »[1531]. Cette loi est la

1525 *Document de Croissance accélérée, présentation résumée*, Réunion du Comité national de pilotage de la SCA, vendredi 27 janvier 2007, p. 6.
1526 Voir *Document de la Stratégie de croissance accéléré, Présentation résumée*, op. cit, p. 6. Le DSRP-II n'a pas défini la stratégie de croissance adoptée en matière de Textile et de Confection contrairement aux autres grappes de croissance.
1527 DSRP-II, *op. cit.*, p. 30.
1528 1528 DSRP-II, *op. cit*., p. 31.
1529 DSRP-II, *op. cit*, p. 31.
1530 DSRP-II, *op. cit.*, p. 31.
1531 Cf. *Situation Economique et Sociale*, édition 2005, p. 70.

source des programmes mis en œuvre par l'État du Sénégal pour redresser le secteur agricole dans une perspective de gestion globale et intégrée des ressources agro-sylvo-pastorales[1532]. Elle s'inscrit « dans le cadre de Stratégie de Réduction de la Pauvreté qui a identifié parmi ses axes prioritaires, la création de richesse qui repose en grande partie sur le secteur primaire et particulièrement sur le sous-secteur agricole… »[1533].

La LOASP est à la base de plusieurs programmes tels que le PNDA (Programme National de Développement Agricole), le PNDE (Programme National de Développement de l'Elevage), le PAFS (Plan d'action forestier du Sénégal) etc.[1534]. L'État du Sénégal a cherché à traduire la vision de cette loi par la mise en place d'autres programmes, tout en espérant le financement des « partenaires au développement ». Il s'agit : du POGV (Projet d'Organisation et de Gestion Villageoise), PRODAM (Projet de Développement Agricole dans le Département de Matam), PDMAS (Programme de Développement des Marchés Agricoles du Sénégal), PAPASTI (Projet Agro-sylvo-pastoral de Tivaouane), et « Le Dakar Agricole » qui se veut une école chargée de réfléchir sur la « fracture agricole » mondiale[1535]. L'État du Sénégal prévoyait dans le cadre du LOASP la maîtrise de l'eau, l'intensification et la modernisation de l'agriculture dans l'objectif de faire passer le taux des superficies irriguées de 4 % en 2005 à 10 % en 2010 et à 20 % en 2015[1536]. Si l'État parvenait à atteindre ces taux, il réaliserait au moins 15 000 ha d'aménagements hydro-agricoles en moyenne par an, améliorerait les conditions de transformation, de conservation et de commercialisation, des produits agricoles d'exportation, tels que les fruits et légumes qui passeraient de 13 000 tonnes en 2005 à 30 000 tonnes en 2010[1537]. Pour atteindre cet objectif, l'État du Sénégal compte implanter des infrastructures industrielles et artisanales dans le domaine de l'agro-alimentaire et faire la promotion de gestion de la qualité des produits sénégalais et l'intégration des filières aux marchés internationaux. La gestion des filières agricoles comme la filière arachidière reposera désormais sur des critères de rentabilité économiques. La modernisation de l'agriculture vivrière (mil, riz, maïs) et l'implication des paysans dans la diffusion des résultats de recherches scientifiques dans le domaine

1532 Voir *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, *op. cit.*, octobre 2008, p.114.
1533 *Idem*, p. 114.
1534 *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2005, *op. cit.*, p. 70; *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2006, *op. cit.*, p. 108.
1535 Voir *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2005, pp. 70-71.
1536 DSRP-II, *op. cit.*, p. 31.
1537 DSRP-II, *op. cit.*, p. 32.

de l'agriculture permettront de sensibiliser et d'inciter les émigrés sénégalais à investir dans le secteur agricole.

Le sous-secteur de l'élevage qui n'avait pas encore atteint au milieu des années 2000, un niveau de performance dynamique, fait également l'objet d'un projet de restructuration. L'État du Sénégal devait, d'abord, faire face à l'insécurité alimentaire du cheptel liée aux aléas climatiques, aux feux de brousse et à la pression des cultures[1538]. Il devait également trouver des solutions à l'existence de maladies transfrontalières menaçant le cheptel, au sous-équipement et au faible niveau de technicité des producteurs, à l'insuffisance de l'encadrement des éleveurs et à la mise à l'écart des nombreux intermédiaires dans le circuit de commercialisation du bétail. Les stratégies à court et moyen terme pour enclencher une forte croissance dans le secteur de l'élevage, portent surtout sur la multiplication des espèces à cycle court (petits ruminants et volaille locale), la relance de la production laitière, la transformation des dérivés animaux (peaux, cornes) et la facilitation de l'accès au crédit des éleveurs. La valeur ajoutée en volume du secteur de l'élevage a augmenté de manière régulière de 4,4 % entre 2003 et 2007[1539]. Cette valeur ajoutée a cru en volume en 2007 de 5,9 % contre 6,7 % en 2006[1540].

La deuxième grappe identifiée porteuse de croissance est la pêche. C'est l'un des sous-secteurs les plus dynamiques de l'économie sénégalaise. La valeur commerciale de la production nationale est estimée à 137 milliards de francs CFA. Elle représente 12 % du PIB du secteur primaire et assure une activité rémunératrice de 17 % de la population totale[1541]. La quantité des prises débarquées connaît une progression de 11 % en 2007 par rapport à 2006, soit une quantité débarquée de 411 000 tonnes[1542]. Les activités de la pêche peuvent connaître une évolution si on arrive à surmonter les contraintes auxquelles le secteur est confronté c'est-à-dire l'insuffisance des connaissances sur l'état des ressources halieutiques, l'exiguïté des zones de pêche, les techniques désuètes de captures et les moyens obsolètes de conservation à bord des embarcations, l'insuffisance des quais de débarquement et le manque d'encadrement et de formation

1538 DSRP-II, *op. cit.*, p. 32.
1539 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, octobre 2008, p. 139.
1540 *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, octobre 2008, p. 137.
1541 Voir DSRP-II, *op. cit.*, p. 33; *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, *op. cit.*, p. 140.
1542 *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, *op. cit.*, p. 140.

des acteurs intervenant dans le secteur de la pêche[1543]. Les principales stratégies adoptées par les pouvoirs publics sont : la restauration des ressources halieutiques avec l'observation d'un temps de repos biologique ; la modernisation de la pêche artisanale ; la professionnalisation des acteurs de la pêche et l'amélioration des systèmes de financement des activités de la pêche et de l'aquaculture[1544].

La troisième grappe pouvant être à la base d'une forte croissance converge autour de l'artisanat, du tourisme et l'industrie culturelle. L'artisanat est constitué des corps de métiers comme l'entretien et la maintenance ; la fabrication de matériels et d'équipements ; la transformation et la valorisation des ressources locales[1545]. Le secteur de l'artisanat connaît des difficultés liées principalement au défaut d'encadrement des artisans, à la faiblesse d'accès au crédit et à l'accès irréguliers des intrants de qualité. Les objectifs prioritaires visent la modernisation des circuits de production par la promotion de la force motrice et l'adoption d'un système de formation, d'apprentissage et de perfectionnement[1546]. L'artisanat peut constituer une source considérable de revenus pour les populations pauvres. Les produits d'artisanat en cuir fabriqués dans la localité de Ngaye Mékhé peuvent constituer une filière intéressante pour l'État, par la promotion des articles de « maroquinerie » sur le marché international. La réussite de cette entreprise passe nécessairement par la volonté de la population sénégalaise à mieux connaître le savoir-faire des artisans sénégalais et d'accepter de consommer les produits locaux afin d'encourager le développement de l'artisanat. Le secteur de l'artisanat n'est pas en décalage avec celui du tourisme au Sénégal. Il lui offre des espaces comme les villages artisanaux où les artisans exposent et organisent un véritable commerce de leurs produits souvent destinés aux touristes occidentaux.

Le tourisme constitue une source importante de rentrées de devises au Sénégal. Il contribue à peu près 4,6 % à la production du PIB[1547]. Malgré les difficultés ressenties dans le secteur, le Sénégal offre un grand potentiel dans le domaine du tourisme avec le développement des sites balnéaires sur la petite côte, notamment à Saly Pordudal, Toubab Dialao, la Somone etc.

1543 *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, *op. cit.*, p. 140.
1544 DSRP-II, *op. cit.*, p. 34.
1545 *Idem*, p. 34.
1546 *Idem*, p. 34.
1547 DSRP-II, *op. cit.*, p. 37.

Le tourisme sénégalais offre également des occasions de visite dans les parcs nationaux de Niokolokoba et de Dioudj. L'île de Gorée est très prisée par les touristes noirs américains pour avoir été l'un des points de départ des esclaves noirs en Amérique. La Casamance, de par son paysage forestier et ses sites comme le Cap-Sikiring, l'île de Karabane, constitue une localité très propice au tourisme. Toutefois, la rébellion qui sévit dans la région depuis le début des années 1980, fait que les touristes occidentaux sont de moins en moins nombreux à se rendre dans cette zone. Le tourisme sénégalais connaît quelques problèmes liés à la sécurité, au déficit infrastructurel, à la qualité de l'accueil et à la faiblesse des moyens de promotion[1548]. Le Gouvernement du Sénégal veut faire une promotion du tourisme profitable aux populations par la réalisation d'investissements structurants, une meilleure prise en charge des initiatives locales et une intensification des activités liées au tourisme de luxe avec la construction de grands hôtels et palaces à Dakar. La mise en œuvre de cette politique dans le secteur touristique va permettre d'après les prévisions des services touristiques d'atteindre 1 500 000 touristes en 2010 contre 900 000 au milieu des années 2000[1549].

Dans le domaine de l'industrie culturelle, le Gouvernement veut encourager l'exploitation des potentialités que représente la diversité culturelle nationale en misant sur la professionnalisation des créateurs et des opérateurs intervenant dans le domaine culturel[1550].

Les technologies de l'information et de la communication constituent l'une des grappes de convergence les importantes compte tenu de l'intérêt que l'État du Sénégal a toujours porté à ce secteur. Avant même l'ouverture du capital de la SONATEL (Société Nationale de Télécommunication) au privé, les télécommunications représentaient un secteur très dynamique. Avec l'ouverture de son capital, la SONATEL représente à elle seule, 25 % de la capitalisation boursière de la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières. C'est dire que les télécommunications ont longtemps figuré parmi les priorités retenues en matière de promotion des services[1551]. L'objectif de l'État du Sénégal est de développer des télé-services en milieu urbain et rural en renforçant l'investissement privé et public pour l'accès des populations au téléphone et à l'internet. L'État s'est engagé dans un processus de promotion des services « *e. gouvernement* »

1548 *Idem*, p. 37.
1549 *Idem*, p. 37.
1550 DSRP-II, *op. cit.*, p. 38.
1551 DSRP-II, *op. cit.*, p. 37.

pour la modernisation des structures de l'administration publique. L'intranet gouvernemental inauguré le 15 mars 2005 permet une plus grande efficacité du service public et une plus grande fiabilité de l'information[1552].

Toutes les grappes de croissance étaient prometteuses du fait de leur évolution positive. La grappe de croissance que constituait l'agriculture, était la seule qui connaissait des difficultés dues aux problèmes structurels et à la dépendance à une pluviométrie mal maitrisée. Les résultats peu probants de l'agriculture ont amené le Gouvernement du Sénégal à concevoir, en juillet 2006, en dehors de la stratégie de croissance accélérée, un autre programme plus ambitieux, dénommé « Plan REVA » ou Retour Vers l'Agriculture. Ce programme consiste « *à créer une dynamique nationale de retour massif et soutenu des populations vers la terre afin de faire des métiers de l'agriculture le soubassement de l'économie nationale et le moteur du développement du pays* »[1553].

La démarche plurielle adoptée par les pouvoirs publics sénégalais pour développer l'agriculture sénégalaise et en faire l'un des éléments fondamentaux de la création de richesse, pose un réel problème de cohérence, de dispersion des structures et de maîtrise de l'action publique dans un domaine bien déterminé. En effet, la multiplication exponentielle des programmes (cités plus haut), prouve que les pouvoirs publics sénégalais peinent à réussir une politique agricole dynamique, base d'une création de richesse nationale.

Le Rapport sur la Gouvernance en Afrique (Rapport National du Sénégal) commandé en 2002 par la Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique, s'interrogeait déjà sur la synergie nécessaire de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté avec les multiples programmes et projets nationaux. L'objectif déclaré des nombreux programmes est la lutte contre la pauvreté ; ils drainent pour cela, d'importants fonds alloués par des agences du système des Nations Unies[1554].

Les Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, sont souvent bien écrits, théoriquement pertinents mais les recommandations qu'ils contiennent n'entraînent pas

1552 Cf. « Intranet gouvernemental: un pari pour renforcer l'efficacité de l'administration et réduire les coûts », in: *Echos de la Banque mondiale*, n°3, décembre 2005, p.18.
1553 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, *op. cit.*, p. 115.
1554 Cf. *Rapport sur la Gouvernance en Afrique, Rapport National du Sénégal*, préparé par l'Institut Africain pour la Démocratie (IAD), Commission Economique des Nations-Unies pour l'Afrique, Addis Abeba, 2000, p. 44.

mécaniquement le développement d'un secteur. Le DSRP, comme cadre de référence des politiques économiques et sociales, ne trace que les lignes que devront suivre les acteurs du développement, et présente, en cela, des scénarii ; il ne contient pas en lui-même des projets ou programmes que le gouvernement du Sénégal doit obligatoirement exécuter. Ses recommandations ne sont pas des prévisions statistiques mais des projections.

Les indications du DSRP-I et du DSRP-II et la mise en place de ces nombreux programmes n'ont pas permis d'endiguer la crise alimentaire que connaissent les populations sénégalaises et empêché les émeutes de la faim survenues à Dakar en mars 2008[1555]. Les pancartes brandies par les manifestants durant ces émeutes, résumaient le désarroi des populations ; on pouvait lire en Wolof « *dundu bi cherna* »[1556] ou en français « nous avons faim »[1557].

À la suite des « émeutes de la faim » et par réaction à des manifestations qui pouvaient ternir l'image du Sénégal sur la scène internationale, le Président de la République, Abdoulaye WADE, lance le 18 avril 2008 la Grande Offensive Agricole pour la Nourriture et l'Abondance (GOANA). Il déclare : « *Le Sénégal, à la lumière de notre récente expérience, a décidé de relever le défi et, non seulement d'écarter tout risque de disette ou de famine, mais même de produire pour l'abondance* »[1558]. Il a instruit le Gouvernement et l'administration, et appelé à la mobilisation de l'ensemble des forces vives de la nation et des partenaires au développement pour la réussite de cette initiative[1559]. Il lance une invite spéciale à l'administration territoriale d'État : « *Votre mission, vous l'aurez déjà compris est, chacun dans son territoire, de veiller à ce que le plan soit exécuté intégralement et selon le chronogramme qui vous sera délivré. Vous allez montrer que, dans notre pays, l'administrateur n'est pas un rond-de-cuir mais un agent actif au cœur du développement. Vous êtes le pont avancé de la grande offensive. Je vous fais confiance. Je souhaite, en passant sur la route, ne plus voir des terres non défrichées, non exploitées* »[1560].

1555 Voir le Journal quotidien *Walfadjri* du 31 mars « Violente répression de la manifestation de l'ASCOSEN (Association des consommateurs sénégalais). Les premières émeutes de la faim au Sénégal »,

1556 L'expression en langue wolof « *dundu bi cherna* » pourrait être traduite en français par « la vie est chère »

1557 http://www.alterinter.org/article 2463.html, « pourquoi les émeutes de la faim ».

1558 Voir l'article d'Ibrahima Lissa Faye, « La GOANA pour résoudre la crise de l'agriculture ». *Sud Quotidien* du 19 avril 2008.

1559 Voir l'article Jacques Faye, « GOANA ou les mirages de l'abondance », *Sud Quotidien* du 24 avril 2008.

1560 *Sud Quotidien* du 19 avril 2008, « La GOANA pour résoudre la crise de l'agriculture », *op. cit*.

La GOANA prévoyait en l'espace de 6 mois, dès l'hivernage 2008-2009, une production de 2 millions de tonnes de maïs contre 195 000 tonnes en 2007-2008 ; 3 millions de tonnes de manioc contre 308 312 tonnes en 2007-2008, 500 mille tonnes de riz contre 195 000 tonnes en 2007-2008 et 2 millions de tonnes de céréales (le mil, le sorgho et le fonio) contre 772 239 tonnes en 2007-2008[1561]. La première fête de la GOANA célébrée en grande pompe le 27 octobre 2008 à la place de l'indépendance, a donné l'occasion au Président WADE d'exprimer sa pensée sur sa politique agricole : « *Ma satisfaction est totale de voir que nous avons prouvé aux yeux du monde qu'un peuple debout peut réussir* »[1562]. Pourtant, le bilan de la campagne agricole 2008-2009 est fort mitigé, les estimations officielles ont fait état d'une production de près de 3,6 millions de tonnes de produits agricoles dont 1,8 million de tonnes de céréales par rapport à un objectif de départ de 3 millions de tonnes de céréales[1563]. Certains acteurs considèrent la GOANA-I comme un échec qui s'explique par « l'arrivée tardive des semences et leur mauvaise qualité, l'absence chronique de matériels agricoles et l'absence totale de services techniques »[1564]. Déjà, après le lancement de la GOANA, des experts avaient émis des réserves sur ses performances immédiates. Les objectifs paraissaient irréalistes compte tenu de certains facteurs tels que les surfaces cultivables disponibles, des problèmes de logistique pour la mise en place des matériels motorisés, le transport et la distribution en quelques semaines des intrants agricoles dans les villages les plus reculés du Sénégal[1565]. La problématique des rendements est au cœur de la GOANA dans la mesure où c'est l'augmentation des rendements qui permet d'atteindre les objectifs fixés. Pour atteindre les objectifs de 2008-2009, il fallait parvenir à multiplier par plus de 10 la production du maïs, celle du manioc par plus de 12 et celle du riz par plus de 4. Or, le « Sénégal ne disposait, au moment du lancement de la GOANA, que de 3,8 millions d'hectares de terres arables et n'avait jamais dépassé les années précédentes une surface totale cultivée de 2,5 millions d'hectares ; de plus, la main-d'œuvre requise pour cultiver toutes ces terres n'était pas disponible »[1566]. Il se trouve peut-être que la prise en compte

1561 Voir *Sud Quotidien* du 19 avril 2008 pour les productions prévues; Cf. *Situation économique et sociale* du Sénégal, édition 2007, octobre 2008, pour les productions 2007-2008.
1562 Voir Le Soleil du 28 octobre 2008; voir aussi, http://www.xibar/FETE-DE-LA-GOANA-satisfaction-totale
1563http://www.xibar/FETE-DE-LA-GOANA-satisfaction-totale-du-President-wade-video a133385.html
1564 http://www.sudonline.sn/spip.php?article 14754, « La GOANA est un échec total à Ziguinchor ».
1565 Voir l'article du sociologue rural, Jacques FAYE, *Sud* total à Ziguinchor ».
1565 Voir l'article du sociologue rural, Jacques FAYE, *Sud Quotidien* du 24 avril 2008, « GOANA ou les mirages de l'abondance ».
1566 *Sud Quotidien* du 24 avril 2008, « GOANA ou les mirages de l'abondance », *op. cit*.

de ces contraintes, a fait que le Gouvernement a reconsidéré ses objectifs de production agricole. Les prévisions de production agricole pour 2009-2010, selon le Directeur de l'Agriculture, estimées à 1.0172.000 de tonnes pour l'arachide dépassaient les objectifs de la GOANA-II, fixés à 1 000 000 de tonnes. L'objectif pour la production de maïs est « d'arriver à 1 000 000 tonnes pour la GOANA-II mais les prévisions de récolte sont estimées à 544 720 tonnes. Les prévisions de récolte pour le riz sont de 508 481 tonnes alors que l'objectif de la production de la GOANA-II est de 750 000 tonnes. Le Sénégal s'attendait à un accroissement de 21,5 % par rapport à la campagne de 2007-2008 »[1567]. Tout compte fait, les résultats de la GOANA-II sont très éloignés des objectifs déclinés dans la GOANA-I.

La GOANA n'est pas la première grande politique agricole pour la consolidation de la sécurité alimentaire du Sénégal. Le premier Plan du Développement Économique et Social au début des années 1960, sous le Gouvernement du Président du Conseil Mamadou DIA, visait cet objectif[1568]. Le Président SENGHOR, lui-même, avait initié des stratégies de développement agro-sylvo-pastoral avec la création de la SAED, de l'Organisation des États-Riverains du Sénégal (OERS) en 1968, devenue l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) en 1972 afin d'intensifier l'agriculture irriguée. Sous sa présidence, l'État du Sénégal a élaboré le Plan d'Investissement Alimentaire de 1977-1985[1569]. Son successeur, le Président Abdou DIOUF avait quant à lui lancé la Nouvelle Politique Agricole (NPA) en 1984, complétée par le plan céréalier de 1985-1986. Il a initié le Programme d'ajustement du secteur agricole en 1994, complété par la Lettre de développement de politique agricole de 1995. Il a également lancé le Programme d'Investissement du secteur agricole en 1998 et a encouragé la production d'un Document d'orientation stratégique en 1999[1570].

En 2002, Le Sénégal adopte des Stratégies nationales et programmes prioritaires de sécurité alimentaire. Toutes ces politiques et programmes n'ont pas enrayé la dépendance alimentaire du Sénégal. C'est dire que le Sénégal, au vu de tous ces efforts, aurait même besoin de convoquer des états généraux de l'Agriculture.

Dans le but d'atteindre ou d'approcher les objectifs de la GOANA, le Président de la République avait demandé avec insistance aux Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets de

1567 Voir *Sud Quotidien* du 17 septembre 2009.
1568 Voir, *Sud Quotidien* du 24 avril 2008, *op. cit.*
1569 *Sud Quotidien* du 24 avril 2008, *op. cit*
1570 Cf. *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, octobre 2008, *op. cit.*

donner la terre à ceux qui peuvent l'exploiter[1571]. Ainsi, 232 000 hectares de terres ont été attribués en 2009 à des hommes politiques et à des opérateurs économiques proches du pouvoir dans la communauté rurale de Mbane situé dans le Département de Dagana[1572]. Par cet acte, on a l'impression que le Gouvernement veut faire de l'agriculture au Sénégal, une activité entrepreneuriale en distribuant les terres à des hauts fonctionnaires et à des ministres, des gros producteurs, des marabouts, des notables locaux c'est-à-dire à ceux qui sont supposé avoir la capacité de les mettre en valeur selon l'esprit de la loi de 1964 sur le domaine national. Le problème se trouve dans la légalité même de l'acte d'attribution puisque la loi de 1964 sur le domaine national pose 2 conditions : la capacité de mise en valeur de la terre et l'appartenance du bénéficiaire à la communauté rurale. On a constaté que tous les attributaires ne sont pas résidents ou même natifs de la communauté rurale. En outre, les terres ne peuvent être affectées que par le conseil rural après approbation du sous-préfet. Cette pratique de spoliation des terres aux paysans ne paraît pas être la meilleure façon pour soutenir la GOANA. La réussite de celle-ci comme de toute autre politique agricole, requiert une étude de faisabilité pertinente avec la participation d'experts capables de soulever les différentes contraintes, les populations concernées et la société civile. Il ne peut y avoir une liaison directe entre l'autosuffisance alimentaire et la lutte contre la pauvreté dans la mesure où les plus pauvres ne sont pas ceux qui peuvent cultiver la terre comme le conçoit la GOANA ; ce ne sont pas les paysans qui vont obtenir les retombées financières si les terres sont distribuées à des gens fortunés. Ces paysans seront obligés d'être que de simples ouvriers agricoles sur leurs propres terres.

L'économie sénégalaise qui a tant misé sur le développement de l'Agriculture, est finalement tirée par le secteur secondaire avec 19,5 % du PIB et surtout le secteur tertiaire avec 54,2 % du PIB[1573]. Les différentes Stratégie mises en place par le Gouvernement et qui visent à porter chaque année le taux de croissance réel à 7 % ou 8 %[1574], montrent comment l'institution peut agir sur l'action publique en dégageant des priorités et en affichant des préférences dans le choix des modes de gouvernance.

1571 Voir l'article d'Ibrahima Lissa Faye « La GOANA pour résoudre la crise de l'agriculture » dans le Journal *Sud Quotidien* du 19 avril 2008, *op. cit*.

1572 Voir le Journal Le Quotidien du 17 juillet 2009, « Litige. Affaire de Mbane, saisie de terres des paysans: les avantages d'un cadastre rural »; voir également, le Journal *Réussir* du 14 septembre 2009, « Les terres de Mbane ont été affectées dans l'illégalité… ».

1573 *Situation économique et sociale du Sénégal*, édition 2007, octobre 2008, *op. cit*, p. 226.

1574 Situation économique et sociale du Sénégal, édition 2007, octobre 2008, p. 115.

Chapitre deuxième: Les difficultés de mise en œuvre d'une approche multi-acteurs des politiques publiques au Sénégal

L'action publique suppose que les acteurs gouvernementaux dégagent des objectifs avec des ressources et des moyens d'action dans l'optique d'agir sur une cible[1575]. Le développement économique et l'implication du secteur privé dans toutes les sphères publiques n'ont pas diminué les interventions de l'État. Cela est d'autant plus vrai que dans les pays en développement, les interventions des pouvoirs publics sont indispensables dans les domaines où il est difficile au secteur privé de s'investir comme unique acteur. Dans ces pays, l'analyse des politiques publiques ne connaît pas encore un grand essor. L'ébauche faite par Richard HOFFERBERT au milieu des années 1985 à partir d'une étude intitulée : « *Policy analysis and political science in a developing country* »[1576] montre le besoin d'analyse du processus d'élaboration des politiques publiques dans les pays en voie de développement. L'analyse des politiques publiques a connu un essor dans le cadre conceptuel des *policy sciences,* nourri par un contexte économique et intellectuel favorable à l'intervention de l'État[1577]. Celle-ci adopte une option opérationnelle qui se fonde sur un découpage en séquences, susceptibles d'être rationalisées afin d'optimiser l'action de l'État[1578]. Elle a produit le modèle séquentiel d'analyse des politiques publiques imprégné par l'approche systémique D'EASTON[1579]. L'intervention de l'État est devenue dans les années 1970, une vision dominante mais battue plus tard en brèche[1580]. Elle a cependant une portée théorique pour l'appréhension

1575 Markku KIVINIEMI, « Les politiques publiques et leurs cibles: une typologie du concept de mise en œuvre », in: *RISS n° 108,* UNESCO, ERES, 1986, p. 274.
1576 Communication présentée au 13ème Congrès triennal de l'Association internationale de science politique, Paris, 15-20 juillet 1985. Voir par exemple l'article de Jong-Youl YOO sur « les Processus de l'action publique dans les pays en développement: le cas de la République de Corée », in: *RISS* n°108, 1986.
1577 HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique: l'action publique*, Armand Colin, 2008, p. 27.
1578 HASSENTEUFEL, Patrick, *idem*.
1579 MASSARDIER, Gilles, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003, p. 37.
1580 HASSENTEUFEL a soulevé les critiques adressées au modèle séquentiel sur les plans descriptif, analytique et théorique. Du point de vue descriptif, il est difficile de repérer les différentes séquences habituellement distinguées dans le cadre d'une politique publique. Cette critique vaut pour la décision et la mise en œuvre d'une politique publique car une politique publique ne se traduit pas seulement par des décisions mais aussi par l'absence de décision. L'analyse séquentielle montre ses limites sur les séquences d'évaluation et d'achèvement. L'identification de la première est problématique tandis que qu'il est illusoire pour la seconde de prétendre résoudre définitivement quelques problèmes tels que la protection de l'environnement. Sur le plan théorique, le modèle séquentiel ne peut prétendre au statut de théorie des politiques publiques dans la mesure où il ne propose pas d'explication causale. Le modèle n'est pas fondé sur des hypothèses explicatives des politiques publiques à valider ou à invalider empiriquement. Voir HASSENTEUFEL, *op. cit*. pp. 30-38.

et la compréhension des politiques publiques[1581]. Élaboré par Harold LASSWELL[1582], le modèle séquentiel originel qui définit le cadre général des *policy sciences*, est centré sur la décision qui ne concerne que les gouvernants, hauts fonctionnaires et experts en ignorant les acteurs extérieurs. Il postule la capacité de l'État à résoudre les problèmes auxquels, il est confronté. La décision est fondée sur un choix de « l'acteur étatique unique unitaire, de l'option la plus conforme à l'intérêt national »[1583]. L'insuffisance de ce guide pour l'action décisionnelle, fait qu'il a été redéfini par Garry BREWER[1584] qui met en exergue un élément fondamental qu'est a priori, la définition d'un problème lequel introduit selon les mots de HASSENTEUFEL, l'idée de circularité totalement différente de la stricte linéarité du modèle de son prédécesseur[1585].Cette grille, légèrement amendée et reformulée, a été reprise par Charles JONES[1586] puis James ANDERSON[1587] qui fixe définitivement les contours du vocabulaire de l'analyse des politiques publiques sur la base des cinq séquences[1588]. JONES part de l'identification d'un problème qui est ici le processus par lequel, ce problème accède aux autorités publiques par la formulation et la transmission de demandes d'acteurs non étatiques. Ces auteurs ont tous introduit la séquence d'achèvement de la politique publique c'est-à-dire de la résolution du problème à l'exception d'ANDERSON qui lui préfère l'évaluation. HASSENTEUFEL soulève quant à lui, la problématique de l'achèvement par rapport à la dynamique temporelle en soulignant qu'une politique allocative (distributive) peut éventuellement s'interrompre lorsque, par exemple, l'action publique se résume à l'octroi d'une subvention mais que les effets de celle-ci peuvent nécessairement se prolonger dans le temps lorsqu'il s'agira d'une politique réglementaire ou d'une politique procédurale[1589]. L'étude actuelle des politiques publiques permet d'appréhender et d'explorer le rôle de l'administration publique, non seulement dans la

1581 HASSENTEUFEL, *op. cit*. pp. 30-38.
1582 LASSWELL, Harold, *The Decision* Process, 7 *Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press, 1956.
1583 COHEN, cité par HASSENTEUFEL, in: *Sociologie politique*, *op. cit*., p. 63.
1584 BREWER, Garry, « The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a discipline", in: *Policy Sciences*, 1974.
1585 HASSENTEUFEL, Patrick, *ibidem*.
1586 JONES, Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Wadsworth, 1970.
1587 ANDERSON, James, *Public-Making*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1975.
1588 ANDERSON établit ces séquences comme suit: la mise sur agenda de la politique publique (*policy agenda*), la formulation de la politique publique (*policy formulation*), l'adoption de la politique publique (*policy adoption*), la mise en œuvre de la politique par l'administration (*policy implementation*) enfin l'Evaluation de la politique (*policy evaluation*), voir HASSENTEUFEL, *op. cit*., p. 30.
1589 HASSENTEUFEL, P., *op. cit*., p. 33.

trajectoire d'un État moderne en action[1590] mais dans son inextinguible imbrication avec la société civile. Lorsque cet État, est une entité étatique africaine qui se veut moderne et agit dans une société complexe comme celle du Sénégal, il devient un acteur principal du politique mais entouré de part et d'autre par des forces sociales qui voudront le façonner à leur manière. La préoccupation ici, est de prendre en compte le contexte sociopolitique et institutionnel tout en dépassant la conception technico-bureaucratique. Par exemple dans la mobilisation des acteurs pour la lutte contre le Sida, il est important de relever la dimension participative des populations pour éradiquer ce fléau. L'État du Sénégal a, certes, mené plusieurs actions positives mais c'est surtout l'action des populations à travers la mobilisation des associations de jeunesse, religieuses, sportives et culturelles, qui font que le Sénégal a eu l'un des taux de prévalence du VIH les bas de l'Afrique ; il se situe dans l'ordre de 0,7 %. Ce chapitre relatif à l'action publique au Sénégal, nous donne l'occasion, dans un premier temps, de porter nos réflexions sur la primauté de la régulation des autorités administratives centrales (Section 1) en prenant comme cas d'étude, la formulation de la Stratégie nationale de Développement économique et social (SNDES) qui par la suite, a été mise en veilleuse au profit du Plan Sénégal Emergent (PSE) par le gouvernement sénégalais. Dans un second temps, il conviendra d'analyser la structure de l'action publique au Sénégal (Section 2).

Section 1. La centralité de l'État et de son administration

L'intervention de l'État du Sénégal, comme acteur principal, dans la définition des politiques économiques, est une tendance permanente qui s'est réaffirmée dans la nouvelle Stratégie de développement économique et social (SNDES). La centralité de l'État et de son administration dans l'élaboration des politiques publiques se justifie par un besoin de réorientation des objectifs économiques. Dès lors, la SNDES apparait, aux yeux des pouvoirs publics, comme une nécessité indubitable. Elle a laissé peu ou, presque pas, de place aux autres acteurs (§1). Ce qui soulève toute la problématique de

1590 LE GALES, P. « Le desserrement du verrou de l'État ? », *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 1999, p. 627-652. Voir également, PADIOLEAU, J.-G., *L'État au concret*, PUF, 1982 ; JOBERT B., MULLER, P., *L'État en action*, PUF, 1987.

l'indigence de la participation officielle des populations dans l'élaboration des politiques publiques (§2).

§1 : La nouvelle stratégie de développement économique et social : du Document de développement économique et social (DPES) à la Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES)

Les facteurs qui ont permis de réaliser une forte croissance du PIB entre 1995 et 2005 au Sénégal, ont été affectés négativement par la crise énergétique et la dépréciation monétaire et financière durant la période 2005 à 2010. La baisse continue de la croissance économique a mis en évidence les faiblesses structurelles de l'économie sénégalaise, sa fragilité et sa capacité à améliorer de manière durable les conditions de vie des populations. Fort de ce constat, l'État du Sénégal, par le biais du Ministère de l'Economie et des Finances et à travers l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE), a adopté une nouvelle méthodologie consistant à préparer une feuille de route partagée par l'ensemble des acteurs institutionnels dans l'objectif de faire le bilan des DRSP afin d'élaborer une nouvelle stratégie dans un Document de politique économique et sociale (DPES) qui a évolué vers une Stratégie nationale de développement économique et social. L'étude de cette nouvelle stratégie requiert une analyse du diagnostic économique et social (A) avant de voir la stratégie prospective déclinée dans le document de la SNDES (B)

A/Le diagnostic économique et social

Le profil de la croissance économique donne à voir que l'économie sénégalaise a subi les conséquences des chocs liés aux crises alimentaire, énergétique et financière qui ont marqué la période 2006 à 2010. Cette économie qui a connu un taux de croissance moyen de 6% sur la période 2003 à 2005 a ralenti entre 2006 et 2009 en affichant un taux de croissance moyen de 3,3% moins réconfortant que les années précédentes[1591]. Un redressement s'est

1591 Cf. *Document de Politique Economique et Social (DPES 2011-2015),* Novembre 2011, p. 4.

opéré en 2010 malgré les difficultés notées dans la fourniture d'électricité avec la recrudescence des délestages[1592]. En effet, selon le DPES, cette évolution est due à la faveur notamment des conditions favorables de l'environnement international mais également de la poursuite de la régularisation des engagements extrabudgétaires[1593] en vue de redynamiser l'activité du secteur privé. Ainsi, le taux de croissance du PIB réel s'est établi à 4,1% en 2010 contre 2,1% en 2009[1594], après 3,2% en 2008 et 4,9 en 2007[1595]. La contribution des différents secteurs dans le PIB montre que le secteur primaire qui participait à hauteur de 20,2% sur la période allant de 1980 à 1993, a connu une évolution à la baisse à partir de 1994 avec un taux de 18,4% pour s'établir à 14,6% en 2008[1596]. En 2009, la participation du secteur primaire au PIB est estimée à 14% ; ce taux est revu à la hausse à 15,3% en 2010 grâce à la production de « l'agriculture industrielle », à l'exploitation forestière et à des activités extractives[1597].

La contribution du secteur secondaire, qui était de 16,5% en 1980, tourne autour de 20% depuis 1991[1598]. Le dynamisme du secteur secondaire s'explique notamment par le relèvement des branches « électricité, gaz et eau » (8,0%), « construction » (4,1%), « fabrication de verre, poterie et autres matériaux de construction » (20,2%) et « fabrication de produits chimiques » (12,4%). Si la production de la SENELEC (Société nationale d'électricité) a décliné de plus de 4%, en raison de la vétusté du matériel de production et des difficultés de trésorerie de cette entreprise, les activités de construction, quant à elles, ont bénéficié de la poursuite des « Grands travaux de l'État », en particulier ceux de l'autoroute à péage et de l'Aéroport International Blaise Diagne[1599]. Par contre, les activités de raffinage de produits pétroliers ont poursuivi leur régression avec une baisse de 8,1% de leur valeur ajoutée réelle en 2010, après un recul de 13,8% en 2009[1600]. Cette situation est principalement imputable à la persistance des difficultés de trésorerie de la SENELEC, principale entreprise

---

1592 Cf. *Mémorandum sur les politiques économiques et financières*, DPEE, Dakar, 19 mai 2011.
1593 Selon le Rapport du FMI n° 10/165 de juin 2010, sur un total estimatif de 119 milliards de francs CFA, 82 milliards de francs CFA de dépenses extrabudgétaires et des dettes des agences et des établissements publics sont notés vis-à-vis du Secteur privé mais un audit de l'Inspection générale de Finances (IGF) sur les dépenses en 2009 a confirmé que les problèmes signalés par le passé avaient été globalement corrigés. Les dépenses extrabudgétaires de 2009 ont été évaluées à 69,9 millions de francs CFA, soit 0,01% du PIB, voir à ce propos *Mémorandum sur les politiques économiques et financières*, DPEE, Dakar, 19 mai 2011. Cf. aussi Rapport sur l'Analyse de la viabilité de la Dette publique, Comité national de la Dette publique, Ministère de l'Economie et des Finances, mars 2011, p.2.
1594 *DPES, op. cit.*, p. 4.
1595 Voir *la Situation économique et sociale du Sénégal* (SES 2010), p. XXIX, Décembre 2011.
1596 DPES, *op.cit*., p. 4.
1597 Cf. SES 2010, p. 298.
1598 DPES, *op.cit*., p. 4.
1599 Cf. SES 2010, p. 298.
1600 DPES, *op.cit*., p. 4.

de ce sous-secteur et les faibles capacités de stockage de produits pétroliers. Ce sont des entraves qui constituent des contraintes dans le secteur secondaire.

La part du secteur tertiaire au PIB pris globalement en incluant les services des Administrations publiques, les services non marchands de logement et les services de personnel domestiques, s'est stabilisée au cours de la période 1980-2008 autour de 51,2%.

Par ailleurs, la part du secteur informel dans l'économie demeure importante, elle y contribue à hauteur de 55% du PIB, et concerne principalement l'agriculture et les activités de services. Elle apparait comme un secteur de refuge permettant de capter toutes les initiatives de création d'emploi. C'est un secteur qui s'accroit avec le phénomène d'urbanisation avec son corollaire d'exclusion dans les services sociaux de base[1601].

Selon le Rapport du DPES, la consommation finale, avec une croissance moyenne de 7,3% en valeur sur la période 2006-2010, a connu un accroissement plus rapide que le Produit intérieur brut (PIB). Une telle situation a induit la diminution du taux d'épargne intérieure qui est passé de 11,2% en 2000, à 9,1% en 2005 puis à 7,0% en 2010. En revanche, le taux d'épargne nationale a enregistré une hausse en passant de 13,4% en 2000 à 17,3% en 2010 à la faveur de la progression des envois de fonds des travailleurs sénégalais établis à l'étranger. La consommation finale publique, en valeur, a connu une hausse moyenne de 7,6% entre 2001 et 2010 soutenue par une augmentation de 15% des salaires dans la fonction publique[1602]. Quant à l'inflation, elle est globalement maitrisée en 2010 avec un taux de 1,2% même si elle subit les fluctuations des cours mondiaux des produits alimentaires et mondiaux[1603].

Les échanges extérieurs des biens et services sont caractérisés par un relèvement des exportations en 2010 (+66 milliards) par rapport aux importations (+46 milliards). Les exportations ont augmenté de 4,5% en valeur pour se situer à 1 538 milliards en 2010 contrairement aux à une progression des importations (en valeur) a été plus modérée (2 490 milliards en 2009 à 2 536 milliards en 2010, soit une hausse de 1,8%). En conséquence, le solde de la balance extérieure des biens et services s'est amélioré de 20 milliards (- 998 milliards en 2010 contre -1018 en 2009)[1604].

1601 Voir La *Stratégie nationale de développement économique et social* (SNDES) 2013-2017, Novembre 20012, p. 4.
1602 Voir le Rapport du DPES, *op.cit*., p. 5.
1603 Rapport du DPES, *op.cit*., p. 5.
1604 Cf. SES 2010, *op. cit*., p. 295.

Le DPES révèle qu'entre 2006 et 2010, le cadre macroéconomique a été globalement maîtrisé, en dépit du contexte mondial difficile. La dynamique de croissance empruntée par l'économie sénégalaise depuis 2006 (en moyenne annuelle 3,4%) est cependant restée en-deçà du scénario tendanciel (5,0%) consigné dans le DSRP-II. Par ailleurs, le Sénégal a respecté l'essentiel de ses engagements vis-à-vis du Fonds Monétaire International (FMI), entre 2006 et 2010. Dans le cadre de la surveillance multilatérale de la CEDEAO, neuf critères de convergence sur dix sont respectés, au terme de l'année 2010. De même, six critères sur les huit définis par l'UEMOA ont été respectés. L'encours de la dette publique totale, qui a varié de 21,3% en 2006 à 34,4%% en 2010, est resté largement en-deçà du plafond communautaire (UEMOA) fixé à 70% du PIB. Au titre de la gestion budgétaire, l'État a maîtrisé les dépenses publiques, tout en préservant les dépenses sociales, malgré la baisse des recettes liées au ralentissement de l'activité économique. Toutefois, le déficit public, estimé en moyenne à 2% du PIB entre 2001 et 2005, a atteint 5,7% en 2006 et 4,5% en moyenne entre 2007 et 2010[1605].

Plusieurs contraintes ont plombé l'économie sénégalaise notamment la structure des sources de la croissance qui ne sont pas assez diversifiées. Selon le Rapport du DPES, les principales contraintes des secteurs de production économique sont liées à la faible productivité des facteurs de production et leurs coûts encore élevés, au rôle toujours faible joué par le secteur privé et les collectivités locales et aux difficultés dans l'accès au financement pour les PME. L'économie sénégalaise souffre de déficits d'infrastructures en termes de quantité et de qualité, de la faiblesse du tissu industriel et d'un niveau encore peu élevé des investissements privés, notamment dans les secteurs productifs. Après les politiques d'ajustement structurel, la base de la croissance a été portée par les Bâtiments et les Travaux Publics, les télécommunications, les activités industrielles et le commerce, au détriment de l'agriculture qui occupe encore plus de la moitié de la population et pour laquelle elle génère l'essentiel des revenus monétaires. Or, le sous-secteur agricole fait face à un certain nombre de difficultés dont celles liées à l'accès aux facteurs de production, au faible niveau de mise en valeur des aménagements, à la forte dépendance aux cultures pluviales, à la non-disponibilité des semences de qualité, à l'inadéquation de la politique foncière, aux difficultés d'accès aux marchés et à la faible valorisation des produits exportés[1606]. Le sous-secteur de l'élevage connait également des contraintes telles que l'insuffisance d'infrastructures physiques de base, à la forte compétition agriculture-élevage pour l'occupation des terres et à

1605 Cf. *DPES, op.cit*. pp. 5-6.
1606 Cf. *DPES, op.cit*. p. 6.

l'absence de circuits modernes de transformation et de commercialisation des produits animaux[1607]. Le diagnostic du sous-secteur agricole consigné dans le DPES révèle que la restructuration de l'appareil de production ne s'est traduite ni par la création d'emplois qualifiés en milieu rural ni par un transfert notable d'unités de production informelles vers le secteur moderne[1608]. En outre, les PME et PMI, qui représentent respectivement 25% et 70% des entreprises au Sénégal, accèdent difficilement au financement en raison des niveaux élevés de garanties bancaires exigées qui peuvent atteindre en moyenne 150% de la valeur des crédits demandés, selon le secteur[1609]. Les secteurs cités ne sont les seuls à révéler des faiblesses. En effet, le secteur de l'énergie marqué par le faible volume de l'offre ; le secteur du transport confronté à l'étroitesse du réseau routier national et inégalement réparti ainsi qu'à la vétusté du parc automobile ; le secteur privé essentiellement axé sur le secteur informel, subissent autant de contraintes qui sont des freins au développement des politiques économiques initiés par l'État du Sénégal.

Dans les services sociaux de base, il y a toujours des contraintes dans le sous-secteur de la santé qui sont liées aux difficultés d'accès aux soins médicaux, à un niveau élevé de mal nutrition, aux ruptures fréquentes de stocks de vaccins[1610]. Le Document de Politique économique et sociale (DPES) ainsi que la Stratégie Nationale du Développement économique et sociale relèvent ces contraintes à partir de l'Enquête démographique et de Santé à Indicateurs multiples. L'Enquête Démographique et de Santé à Indicateurs Multiples (EDSV-MICS 2010-2011) montre que la couverture médicale pose un réel problème. Les statistiques de la couverture médicale chez les femmes montrent que dans la tranche d'âge de 25 à 29 ans, 93,4% sur un effectif de 2746 individus enquêtés sont des personnes sans couverture médicale. Dans la tranche d'âge de 35 à 39 ans, 93,3% sur un effectif de 1817 individus enquêtés n'ont pas de couverture médicale. Dans la tranche d'âge de 45 à 49 ans, 93,1% sur un effectif de 949 individus enquêtés, n'ont pas de couverture médicale[1611]. En milieu urbain, le taux des femmes sans couverture médicale est estimé en 2011 à 89% contre 98,1% en milieu rural[1612]. La couverture médicale chez les hommes affiche à peu près les mêmes taux que chez les femmes. Dans la tranche d'âge de 25 à 29 ans, 96,1% sur un effectif

1607 Cf. *DPES*, *op.cit*., p. 6.
1608 Cf. *DPES*, *op.cit*. p. 6.
1609 Cf. *DPES*, p. 7.
1610 Idem, p. 11.
1611 Voir Tableau 3.8.1., *Enquêtes Démographiques et de Santé à Indicateurs multiples* (EDSV-MICS), 2010-2011, p. 47.
1612 Voir Tableau 3.8.1, (EDSV-MICS), *op.cit*., 2010-2011, p. 47.

de 701 individus ne bénéficient pas de couverture médicale. Dans la tranche d'âge de 35 à 39 ans, 87% sur un effectif de 438 individus enquêtés n'ont pas de couverture médicale. Dans la tranche de 39 à 45 ans, 90,3% sur un effectif de 284 individus n'ont pas de couverture médicale[1613]. En milieu urbain le taux des hommes sans couverture médicale est estimé en 2011 à 89,2% contre 96,3% en milieu rural[1614].D'après le Rapport de la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES 2013-2017), le Sénégal n'a pas encore atteint les normes préconisées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en termes de couverture en infrastructures sanitaires et de personnels qualifiés dont la répartition reste très inégale sur le territoire au détriment des zones rurales. Il en est de même pour la fourniture de médicaments[1615].

Le Sénégal n'est pas encore parvenu à éradiquer le paludisme. Cette maladie demeure toujours la première cause de morbidité au Sénégal et constitue 42,6% des causes de maladie même si l'on note des efforts de lutte pour son éradication qui se sont traduits par une chute spectaculaire de la morbidité palustre qui est passé de 39,5% en 2000, à 3% en 2009 grâce au test de diagnostic rapide dans les centres de santé. En revanche, le taux de prévalence du SIDA est toujours de 0,7% ; il demeure invariable depuis 2005[1616].

L'accès des populations aux soins de santé n'est pas le seul souci des autorités sénégalaises, l'accès à l'eau potable ainsi que l'accès à l'assainissement figurent parmi les priorités de l'État qui sont relatives aux services sociaux de base. Ainsi, d'après le Rapport de la SNDES, des progrès notables dans l'accès à l'eau potable et des résultats faibles pour l'accès à l'assainissement ont été constatés. En effet, le taux d'accès à l'eau est passé, pour les populations urbaines, de 93%, en 2006 à 98,797%, en 2011. En milieu rural, ce taux est passé de 69,5%, en 2006 à 80,1%, en 2011. Au-delà des acquis infrastructurels, le principal défi demeure l'approvisionnement régulier en eau potable de qualité, pour toutes les régions. Selon l'avis des experts, si les tendances se maintenaient, l'objectif d'accès à l'eau pour 100% des populations urbaines et 82 % des populations rurales aurait pu être atteint en 2015 pour se fixer aux OMD[1617]. En 2016, le Sénégal n'a vraisemblablement pas atteint ces taux et ces objectifs. L'accès à l'eau potable demeure un problème crucial à l'intérieur du pays.

1613 Voir Tableau 3.8.1., *Enquêtes Démographiques et de Santé à Indicateurs multiples* (EDSV-MICS), 2010-2011, *op.cit.*, p. 48.
1614 *Idem* p. 48.
1615 Voir Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES 2013-2017), Novembre 2012, p. 5.
1616 Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES 2013-2017), p. 6.
1617 Voir *SNDES* 2013-2017, p. 7.

D'après le même Rapport, si des progrès satisfaisants ont été enregistrés dans l'accès à l'eau, cela n'est pas le cas pour l'accès à l'assainissement qui est une véritable tare dans l'aménagement de l'espace aussi bien en milieu urbain que rural.

Beaucoup d'efforts restent encore à fournir pour améliorer l'accès des populations rurales à un système d'assainissement amélioré. Le taux d'accès à l'assainissement, en milieu urbain, est passé de 62,0 %, en 2005, à 63,3%, en 2011. En milieu rural, le taux d'accès est passé de 26,2%, en 2006, à 34,3%, en 2011[1618]. Les contraintes dans le domaine de l'assainissement sont dues aux coûts élevés mais aussi à la faiblesse des investissements qui sont à l'origine de l'insuffisance des infrastructures d'assainissement de base, surtout dans les zones rurales. A cela s'ajoutent le coût élevé des infrastructures d'assainissement individuel, la pauvreté des ménages et les faibles ressources des collectivités locales. Enfin, la recrudescence des inondations, en 2012, mettent en évidence le manque de cohérence entre la gestion de l'occupation des zones d'habitat et les systèmes d'évacuation des eaux en général et, en particulier, des eaux pluviales[1619].

Dans le domaine de l'habitat et du cadre de vie, le Rapport de la SNDES (2013-2017) révèle que le Sénégal essaie de faire face à la dégradation physique qui résulte, en grande partie, de l'urbanisation galopante découlant de l'exode rural. D'ailleurs, les zones insalubres et impropres à l'habitation représentent 30 à 40% de l'espace occupé et concentrent une proportion importante de la population. Ainsi, l'occupation anarchique de l'espace qu'on pourrait qualifier de « taudification » du bâti, les problèmes d'hygiène et de santé publique entraînés par les inondations devenues récurrentes, l'insécurité liée à la mal-urbanisation sont un ensemble de facteurs qui ont amplifié la vulnérabilité des populations et favorisé la dégradation du cadre de vie dans les quartiers populaires[1620]. Ces problèmes constituaient une des lignes de conduite de la campagne du candidat Macky SALL en vue de l'élection présidentielle de 2012.

Le diagnostic économique et social du Sénégal a inspiré la SNDES, devenue un schéma directeur qui décline une stratégie prospective de développement économique et social pour la période allant à la prise du pouvoir de Macky SALL à 2017.

1618 Cf. *SNDES* 2013-2017, p. 7.
1619 *Idem*, pp. 7-8.
1620 *Idem*, p. 8.

B/ Une stratégie prospective de développement économique et social sur « l'horizon » 2013 à 2017

La SNDES a pour ambition d'apporter des réponses aux différents défis de la gouvernance économique. L'enjeu est de redynamiser l'économie sénégalaise avec des projections de croissance élevée et durable. Il s'agira alors de mettre en œuvre des réformes adéquates et capables de poser les jalons d'un nouveau modèle de croissance économique. Pour cela, l'État du Sénégal envisage d'élaborer des politiques sectorielles pertinentes sous-tendues par des réformes structurelles. Désormais, dans la vision des gouvernants, les politiques publiques doivent être efficaces et efficientes en s'appuyant sur un certain nombre de leviers tels que : un système d'information de qualité, une sélection des instruments de pilotage, une évaluation des dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques, un renforcement des capacités d'analyse des politiques publiques, et enfin, une évaluation des impacts de la politique économique et sociale[1621]. L'État du Sénégal portera plus d'attention à la stabilité du cadre macro-économique par la maitrise du déficit public et la réduction du déséquilibre public. D'après la Stratégie nationale de développement économique et social, la croissance de la production doit s'établir sur des fondements plus solides, par une politique de répartition des revenus qui favorise d'abord le travail productif, récompense l'initiative privée et atténue certaines formes de disparités, notamment celles régionales et celles relatives au genre[1622]. L'allocation des ressources ne se fera plus de manière aléatoire ; elle va cibler les activités qui dégageront une plus grande valeur ajoutée.

En matière de commerce international, la SNDES opte pour une grande sélectivité des produits importés et mise sur des exportations plus dynamiques en mettant en contribution la production agricole[1623].

Dans une économie comme celle du Sénégal, caractérisée par une rareté des ressources, les arbitrages budgétaires devront être plus logiques et plus transparents afin de garantir l'efficacité des dépenses publiques. Parallèlement, la politique d'endettement, devra, au-delà des critères de viabilité, tenir compte du coût d'opportunité du capital[1624].

1621 Voir SNDES 2013-2017, p. 19.
1622 Voir SNDES 2013-2017, p. 20
1623 *Idem*, p. 20
1624 *Idem*, p. 20.

Le facteur démographique, dans son évolution, ne doit pas être une menace mais une opportunité dont le Sénégal tirera profit pour contribuer à la production nationale[1625].

Au demeurant, la SNDES vise l'accélération de la croissance économique et l'amélioration de la productivité. Elle fait de la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) un pilier fondamental pour l'atteinte des objectifs fixés en privilégiant l'approche grappe qui s'adosse sur des filières porteuses dont les produits peuvent avoir une visibilité nationale ou internationale. D'après la SNDES, l'approche est rendue opérationnelle à travers, d'une part, la structuration des principales filières productives en chaînes de valeur et, d'autres part, la mise en œuvre de projets de clusters (programme de recherche regroupant des projets) locaux dans des secteurs à haut potentiel de création de valeur, articulés à des incubateurs et réseaux d'incubateurs d'entreprises sur tout le territoire national. A cet effet, faire de chaque région (ou territoire), en fonction des avantages comparatifs qu'elle présente, un exportateur de produits spécifiques vers le reste du pays, de la sous-région ou du monde, devient un impératif[1626].

La SNDES a dégagé trois axes d'orientation stratégique :

- Axe 1 : Croissance, productivité et création de richesses
- Axe 2 : Capital humain, protection sociale et développement durable
- Axe 3 : Gouvernance, institutions, paix et sécurité

Dans l'axe 1 des orientations stratégiques, la SNDES s'appuie sur les secteurs primaires, secondaires et tertiaires. L'accent est mis sur les mines et carrières qui sont devenues des secteurs stratégiques. La recherche, le développement et l'innovation comme secteurs prioritaires montrent l'ambition des nouvelles autorités issues de l'alternance de 2012 de placer le Sénégal par les pays qui ont la recherche scientifique et l'innovation technologique pour devenir des pays émergents. L'axe 2 des orientations stratégiques prend surtout en compte l'accès des citoyens aux services sociaux de base pour lutter contre la pauvreté.

L'axe 3 place la gouvernance et le développement institutionnel au cœur du développement. Cela se comprend aisément dans la mesure où le Président Macky SALL a manifesté sa volonté de placer sa Présidence sous le sceau de la bonne gouvernance, de la transparence et de l'État de droit.

Du point de vue statistique, le rythme de réduction de la pauvreté au Sénégal a évolué positivement de 2001 à 2005 car la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté a connu une baisse, passant de 57,1% en 2001 à 50,8% en 2005. La proportion des

1625 Voir SNDES 2013-2017, p. 20.
1626 Voir SNDES 2013-2017, p. 21.

ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté monétaire a également accusé une baisse significative, en passant de 48,5% en 2002 à 42,6% en 2005[1627]. Toutefois, le taux de chômage, d'après les résultats de l'enquête de suivi de la pauvreté de 2011, est pratiquement resté le même depuis 2005 : il est estimé à 10,2% de la population[1628]. L'image de stagnation à partir de 2006 du processus de réduction de la pauvreté monétaire que reflètent les estimations du Rapport de l'ANSD de 2010, appelle à prêter davantage attention à l'évolution de la pauvreté non monétaire à savoir l'accès aux services sociaux de base, à une alimentation décente, à une eau protégée de pollution, à un logement décent et un cadre de vie sain[1629]. Ces considérations traduisent exactement le programme du nouveau pouvoir issu des élections présidentielles de 2012 qui s'appuie sur le slogan « YONNU YOKKUTE » que l'on peut traduire littéralement comme le « chemin de l'abondance ». Pour ces raisons, les nouvelles autorités politiques issues de l'élection présidentielle de 2012 sous la bannière de la Coalition Benno Bokk Yakaar (unis pour l'espoir) n'ont pas fait référence au DPES qui ne correspond certainement pas à leur vision de politique économique et sociale. Les justifications de l'actualisation de la formulation du DPES sont données dès l'entame de la Stratégie Nationale de Développement économique et social qui a été publié un an après celle du DPES et 8 mois après l'accession de Macky SALL à la magistrature suprême. Il a été rédigé dans un délai record de deux mois, entre septembre et octobre 2012 et publié en novembre de la même année. Les justifications officielles avancées dans la SNDES sont celles-ci : « *En 2011, le Sénégal a formulé le Document de Politique Economique et Sociale (DPES), validé pour servir de cadre de référence à l'action de l'État et des partenaires au développement sur la période 2011-2015. Toutefois, au regard des récentes mutations intervenues, le Sénégal se trouve confronté à de nouveaux défis aux plans politique, institutionnel, économique et social. Il importe à ce titre d'opérer les ajustements nécessaires sur le Document de politique afin de mieux adapter la Stratégie au nouveau contexte, d'insuffler un nouvel élan et de forger un partenariat plus ambitieux.*

De surcroît, la disponibilité de données statistiques récentes sur l'état de la pauvreté et la vulnérabilité, ainsi que les développements notés dans certains secteurs et la problématique de la décentralisation viennent renforcer l'impératif d'actualiser et de finaliser le projet de DPES 2011-2015. Le nouveau document qui définit les priorités économiques et sociales doit

1627 Cf. DPES, p. 9.
1628 Voir Rapport de la Stratégie nationale du développement économique et social (SNDES) 2013-2017, Novembre 2012, p. 3.
1629 Voir SNDES, p. 9.

suffisamment prendre en considération les aspirations réelles des populations ainsi que l'impératif de développer une économie compétitive porteuse de croissance. A cet effet, le DPES révisé, est devenu Stratégie Nationale de Développement Economique et Social, 2013-2017 »[1630].

L'échéance de cette stratégie de développement correspond à la fin du mandat du Président Macky SALL. En réalité, la SNDES était un gage du nouveau Gouvernement aux partenaires techniques et financiers de respecter les engagements de l'État du Sénégal, de préserver la paix sociale et de respecter la constitution. La SNDES apparait d'ailleurs comme une pâle copie du DPES qui a presque fait une année pour son élaboration. Par cette stratégie de développement, les nouvelles autorités étatiques voulaient marquer la rupture avec les politiques des anciens dirigeants du PDS. Cette prise de position ou décision tranchée des nouvelles autorités montre avec plus d'acuité l'influence des institutions sur les politiques publiques ou plus exactement sur l'action publique. Au demeurant, cette forte ascendance des institutions sur les politiques publiques explique l'indigence de la participation officielle des populations à l'action publique.

§2 : L'indigence de la participation officielle des populations à l'action publique.

Les instigateurs des politiques publiques ne sont plus exclusivement les acteurs gouvernementaux. Au cours des années, le ciblage des secteurs et leur point d'impact, changent, se développent ou disparaissent au gré de l'idéologie des gouvernements en place. Les politiques publiques révèlent des orientations plus ou moins définies des pouvoirs publics et appellent une action coordonnée qui implique à son tour un nouveau type de relation avec les acteurs privés[1631]. Ceci se révèle particulièrement complexe dans le cas des pays en développement marqués par la faiblesse de la capacité de l'État et par la spécificité de la relation associant les appareils d'État aux groupes sociaux. Les politiques publiques supposent une action sociale avec une attente d'un impact social. Cette action sociale fera intervenir les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, ayant chacun leurs propres motivations. L'État n'a plus le monopole

1630 Voir Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES 2013-2017), Voir encadré 1, Méthodologie d'actualisation de la formulation, Novembre 2012, p. 2.
1631 M. KIVINIEMI, *op. cit*., p. 274.

de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques[1632]. Les acteurs non étatiques font entendre de plus en plus leurs voix pour d'avantage de reconnaissance en tant que bénéficiaires et usagers des services publics[1633]. Ils ont acquis une légitimité comme acteurs incontournables de la régulation publique[1634].

L'organisation de l'action collective n'est pas figée; les acteurs peuvent coopérer de différentes manières[1635]. Dans le processus de mise en œuvre des politiques publiques, les intentions des uns et des autres se révèlent souvent contradictoires[1636]. Il semble impertinent d'étudier les politiques publiques en séparant le contexte de leur élaboration et celui de leur mise en œuvre et de leur impact. De plus en plus, il y a un enchevêtrement des espaces de coordination et d'action plus qu'une hiérarchie entre eux[1637]. Étudier les politiques publiques, c'est désormais prendre en compte des acteurs longtemps négligés, comme les acteurs privés et locaux, et se pencher sur le processus de partenariat sur l'activité des réseaux de politiques publiques[1638]. Il y a une affirmation d'une mouvance participative dans la nouvelle action publique au Sénégal qui, à notre sens, relève de deux registres : le premier concerne la participation des acteurs non étatiques dans l'élaboration d'une politique publique ; le second concerne la participation des cibles dans la mise en œuvre d'une politique publique. Il peut y avoir donc, une participation en amont et une participation en aval des acteurs non étatiques. Les acteurs non étatiques tentent avec beaucoup de peine d'imposer leur volonté. Au Sénégal, l'approche participative est devenue une dimension fondamentale dans l'élaboration des politiques publiques. C'est toute la problématique des rapports entre politiques publiques et démocratie, qui prend en compte les dispositifs, initiatives ou démarches qui permettent l'accès des citoyens à la construction et à la mise en œuvre des politiques publiques. C'est également l'avènement du citoyen autonome, actif et consommateur dans l'action publique[1639].

1632 Voir l'article de Ivan CROUZEL « Refonder l'État: L'administration publique au cœur d'une réforme politique », in: *La Gouvernance en Révolution (s)*, Institut de recherche et débats sur la Gouvernance, Ed. Charles Léopold MAYER, 2012, p. 345.
1633 *Idem.*
1634 *Ibidem.*
1635 Voir à ce propos Charlotte HALPERN ; Pierre LASCOUMES ; patrick LE GALES, *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 30 janvier 2014.
1636 KIVINIEMI, *op. cit.*
1637 CAPPELER, Wanda et SIMOULIN, Vincent, « La gouvernance: du programme de recherche à la transdisciplinarité », in*: Droit et Société*, n° 54, 2003, p. 303.
1638 CAPPELER, Wanda et SIMOULIN, V., « La gouvernance: du programme de recherche à la transdisciplinarité », op. cit., p. 303.
1639 BORRAZ, OLIVIER; GUIRAUDON, Virginie, *Politiques publiques 2, changer la société*, Collection Académique, Broché, 2 novembre 2010.

Les travaux préparatoires de l'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la pauvreté (DSRP-I) montrent que l'État du Sénégal a mis l'accent sur un processus participatif de préparation d'une stratégie de réduction de la pauvreté orientée vers une croissance redistributrice[1640]. La réussite de toute politique publique dépend de la manière dont elle est mise en œuvre car les cibles ont leurs systèmes de valeurs qui sont tantôt favorables, tantôt hostiles à la politique menée par les gouvernants. L'aspect participatif est donc très important dans la phase de la mise en œuvre des politiques publiques. Par exemple, la lutte contre le sida au Sénégal, présentée comme un modèle en Afrique, n'aurait certainement pas réussi sans une implication des acteurs non étatiques et des populations. Au demeurant, il y a une affirmation progressive d'une mouvance participative à l'action publique. L'approche participative est réellement prise en compte dans l'action publique au Sénégal pendant les années 1980 et 1990, lorsque l'État a concédé une plus grande libéralisation politique et favorisé l'autonomie des formes d'organisation associative. Il a ainsi utilisé des associations sportives et culturelles (ASC) dans la gestion de l'environnement « comme ce fut le cas avec le mouvement *Set-Sétal* » (investissement humain pour la propreté des quartiers)[1641]. D'après le rapport du PNUD de 2001 sur le développement humain au Sénégal, « le dynamisme des ASC en fait des partenaires de l'État dans des programmes de santé et d'éducation, et surtout dans les domaines de l'information et de la sensibilisation »[1642]. L'État du Sénégal a également associé dans sa stratégie de lutte contre le SIDA, des organisations de la société civile et des chefs religieux.

Le Sénégal affiche l'un des taux de prévalence les plus bas du SIDA en Afrique au Sud du Sahara. Ce taux est estimé à 0,7 %[1643] de la population dans un continent africain où 25 millions de personnes sont infectés[1644]**.** Le problème est de savoir comment le Sénégal a pu endiguer l'épidémie du Sida lorsqu'on sait a priori que les politiques de santé définies par l'État du Sénégal, sont élaborées presque de la même manière que les politiques sociales, environnementales etc. Les orientations de toutes les politiques

1640 Cf. DSRP-II, *op. cit.*, p. 3.
1641 Cf. *Rapport national sur le développement humain au Sénégal. Gouvernance et Développement humain*, PNUD, 2001 p. 39.
1642 *Idem*, p. 40.
1643 Cf. SENEGAL, *Plan Stratégique de Lutte contre le Sida*, Conseil National de Lutte contre le Sida (CNLS), Programme National Multisectoriel de Lutte contre le Sida, 2007-2011, p. 12.
1644 Cf. *Rapport sur l'Epidémie mondiale du Sida*, ONU-SIDA, Genève, 2004, p. 31.

publiques viennent du Gouvernement avant d'être prises en charge par les cibles. Il est nécessaire de porter donc, un regard au-delà de la stratégie de l'État (renforcement de la prévention de la transmission sexuelle, dépistage volontaire pris en charge par l'État, prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant dans les infrastructures sanitaires) et de la pro-activité dans la thérapie antirétrovirale[1645].

C'est surtout dans la phase de mise en œuvre des stratégies de lutte contre la prolifération du VIH, dégagées par l'État du Sénégal que l'épidémie du Sida a pu être maitrisée grâce à un vaste programme de communication auprès des populations cibles. Au Sénégal, l'approche participative dans la mise en œuvre des plans opérationnels concernant la lutte contre le sida, se présente sous différentes formes : une approche participative de prévention ; la mise en place d'une communication pour un changement de comportement sexuel et l'intervention pour un changement de comportement sexuel, toutes promues et intégrées dans les programmes de sensibilisation mis en œuvre par l'État du Sénégal et par plus de 600 ONG et les organisation communautaires de base (OCB)[1646].

En 2003, un vaste programme initié par le FHI/USAID, la Banque mondiale, à travers le service de l'éducation pour la santé au Sénégal, a mis à la disposition des acteurs non étatiques, des supports de communication dans le cadre d'un processus participatif national[1647].

La plupart des acteurs de la société civile sont intervenus entre 2004 et 2007 dans la composante « Prévention de la transmission sexuelle ». Les interventions se font autour des activités de formation, de grandes mobilisations sociales et de sensibilisation dans les quartiers et villages[1648]. Les groupes considérés comme vulnérables à savoir les jeunes, les femmes, les « travailleuses de sexe », les populations mobiles (saisonniers, nomades et pêcheurs) sont constamment sensibilisés au niveau des Centres d'Éducation populaire et sportive (CDEPS) sur les méfaits du sida. La sensibilisation se fait, essentiellement, par le biais de formations.

L'analyse succincte des activités de deux associations de lutte contre le Sida, prises comme exemples dans la Région de Thiès, permet de comprendre la méthodologie

1645 Le Sénégal a été le premier pays en Afrique à avoir entrepris en 1998, la première initiative d'accès aux antirétroviraux; Cf. *Plan Stratégique de lutte contre le Sida 2007-2011*, Conseil National de lutte contre le Sida, p. 19.
1646 Cf. SENEGAL, *Plan Stratégique de lutte contre le Sida 2007-2011*, *op. cit.*
1647 SENEGAL, *Plan Stratégique de lutte contre le Sida 2007-2011*, p. 20.
1648 SENEGAL, *Plan Stratégique de lutte contre le Sida 2007-2011*, *op. cit.*, p. 20.

de sensibilisation des associations de lutte contre le Sida au Sénégal, dans le cadre d'un processus participatif mobilisant des acteurs non étatiques[1649].

La première association dénommée A.R.P.J. (Association des Relais Polyvalents JAPPOO) est intervenue à Mboro et dans la communauté rurale de Darou Khoudoss.

La deuxième association appelée A.S.E.M. (Alliance pour la Solidarité et l'Entraide de Mboro) est intervenue à Mboro/Mer et Fass Boye toutes deux situées dans le Département de Tivaouane (Région de Thiès).

L'A.R.P.J. par le biais d'un projet de lutte contre le SIDA, intitulé « Jeunes et adultes en action contre la vulnérabilité face au VIH » suit une méthodologie divisée en 3 phases : la description des composantes stratégiques ; la détermination d'objectifs et la constitution de cibles.

Dans la mise en place d'une stratégie, l'A.R.P.J. intervient sous 3 formes : la prévention de la transmission sanguine et sexuelle ; la mise en place d'un centre de dépistage volontaire et anonyme (CDVA) et la prévention de la transmission mère-enfant (PTME). L'A.R.P.J., après avoir dégagé sa stratégie d'intervention sur le terrain, s'assigne des objectifs à atteindre. Les objectifs concernent principalement la formation d'un nombre de relais (personnes ressources) pour une connaissance générale sur le VIH Sida et la promotion de microtechniques de communication interpersonnelle ; l'organisation d'une mobilisation sociale sur le thème dépistage et Prévention de la Transmission Mère Enfant (PTME). L'A.R.P.J. apprend également aux cibles l'utilisation des préservatifs et leur indique les lieux d'approvisionnement ; elle se donne aussi pour mission de conscientiser les cibles à propos de leur vulnérabilité et leur apprend les attitudes préventives face au VIH Sida. La détermination des objectifs permet alors à l'A.R.P.J. de désigner une cible ou de constituer un ensemble de cibles. Dans sa stratégie de sensibilisation, l'association désigne 5 cibles différentes :

- les femmes des groupements de promotion féminine (GPF) en milieu urbain et rural ;
- les jeunes des associations sportives et culturelles ;
- les ouvriers saisonniers ;
- les maraîchers ;
- les artisans.

1649 En août 2008, nous avons mené des enquêtes de terrain dans la Région de Thiès pour mieux comprendre la stratégie d'intervention des associations de lutte contre le Sida dans les localités.

En plus, de la formation, l'association organise des causeries autour des thé-débats ou des dîners-débats. Le seul problème se trouve dans les formes de communication entre personnes de tranches d'âges différentes notamment entre femmes adultes et jeunes adolescents. La solution passe dans le regroupement de personnes de même tranche d'âge, de même sexe ou du même milieu professionnel.

L'Alliance pour la Solidarité et l'Entraide de Mboro (A.S.E.M.) adopte la même méthode d'intervention que l'A.R.P.J. auprès des cibles. Toutefois le public cible n'est pas le même ; il change selon la mission à laquelle s'assigne l'association pour lutter contre le VIH. L'A.S.E.M. intervient à Mboro sur mer et Fass Boye dans la région de Thiès, des zones qui accueillent beaucoup de pêcheurs saisonniers. La mobilité de ces pêcheurs les expose à des comportements sexuels à risque. Une enquête menée par l'A.S.E.M. sous l'égide d'ENDA/santé en 2007, auprès de 50 pêcheurs et mareyeurs de Mboro sur mer, révèle que 60% d'entre eux avaient de faibles connaissances sur les IST et VIH/Sida et 94% d'entre eux n'avaient jamais utilisé de préservatif. L'A.S.E.M s'est donnée pour mission de lutter contre le sida dans ce milieu de pêcheurs en organisant une formation de 20 relais et des causeries dans différents quartiers.

Tout compte fait, les associations de lutte contre le sida sont, généralement, soupçonnées de confectionner des projets pour capter le financement des bailleurs de fonds ou des ONG occidentaux**.** En réalité, ce sont les associations qui mobilisent, souvent, leurs maigres crédits pour organiser des manifestations.

Dans le domaine économique, l'approche participative est véritablement utilisée qu'à partir de l'élaboration du Document de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté où l'expertise des autres acteurs a été requise dans un but constructif. L'analyse du déroulement du processus participatif dans l'élaboration du DSRP-I, montre que l'État du Sénégal, en dehors des acteurs publics, a impliqué la société civile et les partenaires au développement[1650].

Trois phases peuvent être relevées pour décrire le processus participatif dans la fabrication du DSRP-I : la phase préparatoire ; la phase de conception de la démarche d'élaboration du DSRP et la phase d'élaboration proprement dite du DSRP[1651].

1650 Voir Annexe 7, Schéma de déroulement du Processus participatif du DSRP-I.
1651 Voir DSRP-I, *op. cit.*, p. 3.

Dans la phase préparatoire, l'État identifie des organisations de la société civile, organise des visites de proximité individualisées auprès des organisations afin de les informer sur la démarche participative et leur présenter les termes de référence (TDR) du DSRP[1652]. Les acteurs sont sensibilisés sur les enjeux de leur participation pour l'adoption d'un document final qui trace les grandes lignes de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il s'agissait surtout pour l'État du Sénégal d'éviter une participation biaisée de la société civile afin de recueillir le maximum d'informations et de relever le défi de la participation [1653].

Le recueil des informations a permis au comité technique de produire un document sur l'état des connaissances disponibles sur la pauvreté qui, par la suite, a été transmis au CREA (Centre de Recherches Économiques Appliquées) et aux services techniques de certains ministères (Statistique, Santé, Planification, Education, Hydraulique etc.) pour des propositions d'analyses économiques. Ces analyses constituent des ressources de savoir dont dispose un acteur individuel ou collectif qui a la capacité d'interpréter les informations, de les traiter afin de les intégrer dans des stratégies d'action publique[1654].

Dans la deuxième phase relative à la conception de la démarche d'élaboration du DSRP, l'État du Sénégal a organisé un Séminaire national de Lancement du processus participatif du DSRP. Ce séminaire a accueilli plus de deux cent (200) participants représentant des associations économiques et sociales au niveau national et local, la société civile représentée par quelques ONG, syndicats, groupements féminins, associations religieuses, autorités traditionnelles, associations de handicapés, structures de formation et de recherche, presse publique et privée, organisations paysannes et le secteur privé mais aussi les partenaires financiers et techniques[1655]. Ce séminaire national a permis aux pouvoirs publics d'échanger avec de nombreux acteurs dans leur diversité et de prendre en compte leurs suggestions dans le but de définir les activités, de valider les termes de références des différents modules proposés aux participants et d'assurer dès la phase de la conception du document, l'intégration de la majeure partie des propositions.

1652 Voir DSRP-I, *op. cit.*,, p. 3.
1653 Les Enquêtes de Perception de la Pauvreté au Sénégal (EPPS-Focus-2001) réalisées dans le cadre du DSRP, ont identifié dans 9 langues parlées au Sénégal (wolof, pulaar, malinké, djallonké, Bassari, soninké, bambara, mandingue, créole) la signification qu'on pourrait donner à la pauvreté; Cf. DSRP-I, *op. cit.*, p. 4.
1654 HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique*, *op. cit.*, p. 106.
1655 Cf. DSRP-I, *op. cit.*, p. 3.

La troisième phase du processus participatif concernant l'élaboration du DSRP, se fonde sur une méthodologie d'agrégation des différents documents produits au niveau local, régional et national.

- Au niveau local, les Enquêtes de Perception de la Pauvreté au Sénégal en 2001, effectués auprès de 6 600 ménages, dans les quartiers urbains et villages sur la quasi-totalité du territoire, ont permis aux populations de livrer leur perception de la pauvreté et de définir leurs priorités pour de meilleures conditions de vie[1656].
- Au niveau régional, une forte mobilisation autour des services régionaux, sous la présidence des Gouverneurs de Région, a permis la participation de parlementaires, de présidents de conseils ruraux, des maires, des préfets et sous-préfets. Le recueil des propositions a été présenté sous forme de consultations Régionales prises en compte dans la rédaction du DSRP[1657] ;
- Au niveau national, les travaux étaient organisés autour de cinq thématiques avec un panel de 50 participants par groupe qui ont travaillé de manière régulière sur la base des contributions écrites des services techniques des ministères, des organisations de société civile et de personnes ressources ayant une expertise sur les différents sujets traités. Les travaux produits par les groupes thématiques sont complétés par des ateliers d'échanges ayant permis aux pouvoirs publics de dégager les axes prioritaires de la stratégie de lutte contre la pauvreté dans un document final[1658].

Cette approche participative a été adoptée dans l'élaboration des autres documents de développement économique et social comme le DPES et la SNDES.

L'implication des acteurs non étatiques dans la définition des politiques publiques, nous montre que l'approche participative permet de corriger un déficit de représentation des différentes composantes de la société ou de chercher une solution à une crise de représentation. La question qui se pose, cependant, dans le processus participatif, est de déterminer la légitimité des acteurs non étatiques qui ont participé à l'élaboration du DSRP. La légitimation ne s'entend pas seulement au sens juridique lorsqu'une majorité parlementaire adopte une politique définie par le gouvernement ; elle est, selon P. HASSENTEUFEL, « l'ensemble des opérations par lesquelles une solution est rendue publique et inscrite dans un ensemble de valeurs »[1659].

1656 Voir, DSRP-I, *op. cit*., p. 3.
1657 Voir, DSRP-I, *op. cit*. P. 3.
1658 DSRP-I, *op. cit*
1659 HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique*, *op.cit*., p. 61.

La légitimité renvoie dans ce contexte à l'ensemble des discours qui sont produits pour l'adoption d'une décision finale concernant une communauté. Elle se justifie donc dans l'environnement social pour lequel, elle a été prise. L'identification ou la cooptation des acteurs non étatiques, en vue de leur participation dans la détermination des politiques publiques, peut ne pas répondre à des critères neutres. En effet, le choix porté sur certaines associations peut cacher des calculs politiques pour fonder la légitimité d'une action collective. Il peut arriver que le gouvernement identifie ou porte son choix sur des acteurs non étatiques qui sont favorables à son programme politique afin de donner l'impression qu'il y a eu bel et bien un processus participatif. Selon les dirigeants du CONGAD (Conseil des ONG d'Appui au Développement), cette démarche que pourrait adopter le pouvoir politique, devient de plus en plus difficile dans la mesure où les politiques initiées, commencent à être évaluées par les partenaires techniques représentant les bailleurs de fonds[1660]. D'autres dynamiques de mobilisation sociale rendent difficile cette cooptation politique des acteurs non étatiques du fait qu'il se développe au niveau des cellules de base communautaire une action synergique des acteurs dans le but de faire émerger des associations crédibles par rapport à cette exigence de représentativité. La tendance actuelle pour les acteurs non étatiques, est de se regrouper au niveau d'une organisation faîtière telle que le CONGAD considérée comme une organisation crédible de la société civile au Sénégal. Mais lorsque le CONGAD intervient, par exemple, dans une négociation avec des partenaires étatiques et techniques pour la définition d'une politique sociale et économique, il n'intervient pas seul et de manière isolée. Il participe aux débats avec sa base d'associations reconnues légitimes. Donc, ce sont des associations régionales et des réseaux thématiques qui participent aux débats organisés par les acteurs étatiques. Le CNCR (Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux), le FONGS (Fédération des ONG du Sénégal) et d'autres organisations faîtières adoptent la même méthode dans les négociations multi-acteurs. Actuellement, il n'est plus possible dans le cadre de ces processus participatifs de faire appel à des organisations qui n'ont ni la légitimité, ni la capacité d'apporter une expertise à la formulation des politiques publiques. D'ailleurs, des organisations de la société civile sénégalaise qui ont participé aux travaux de conception et de formulation de certaines politiques publiques et sociales se donnent le droit de porter un regard critique au moment de l'application des politiques en question.

1660 Entretien réalisé avec Boubacar SECK, Directeur Exécutif du CONGAD, janvier 2010.

C'est la démarche suivie par les dirigeants du CONGAD après l'adoption du DSRP. Ils pensent qu'il y avait eu une faiblesse de capacité des acteurs de la société civile à assumer de façon ordonnée et efficiente la mise en œuvre du DSRP. C'est dans cette optique que le CONGAD avait organisé en décembre 2009 un atelier à Dakar pour valider un outil de suivi participatif du DSRP.

Les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale, exigent de plus en plus, la participation des organisations de la société civile légitimes et capables d'apporter leurs expertises dans la définition des politiques publiques. Cette exigence est conditionnée au financement des projets et programmes présentés par les Gouvernements. L'OCDE dans son document « *DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance* » (Orientation du CAD sur le Développement Participatif et la Bonne Gestion des Affaires Publiques) du 14 décembre 1993 fait du développement participatif une des conditions d'attribution de l'aide publique au développement[1661]. L'OCDE définit la participation comme « *un processus qui consiste pour les individus à jouer un rôle actif et déterminant dans l'élaboration des décisions qui doivent influer sur leur vie* »[1662]. D'après le document de l'OCDE, le développement participatif est essentiel : d'une part, il permet « de renforcer la société civile et l'économie en conférant aux groupements d'individus, aux communautés et aux organisations, la faculté de négocier avec les institutions et les administrations, et ainsi de peser sur l'action gouvernementale et de contrôler le pouvoir de l'État et ; d'autre part, il permet d'accroître l'efficience, l'efficacité et la viabilité des programmes en faveur du développement »[1663]. L'État du Sénégal reste dans la ligne de conduite des bailleurs de fonds en ce qui concerne l'invite des acteurs non étatiques dans la définition de certaines politiques publiques. Cette posture permettra, d'une part, à l'État de continuer à bénéficier de l'aide publique au développement et d'autre part de gérer la complexité des demandes provenant des différents groupes de pression et de la société.

Le développement participatif est une remise en cause de la rationalité étatique dans l'approche séquentielle des politiques publiques du fait « de la multiplicité des acteurs intervenant tant dans la construction des problèmes publics que dans les

1661 Cf. OCDE, Orientations du CAD sur le Développement Participatif et la Bonne Gestion des Affaires Publiques, OCDE/GD (93)191, p. 10.
1662 *Idem*, p. 10.
1663 OCDE, Orientations du CAD sur le Développement Participatif et la Bonne Gestion des Affaires Publiques, OCDE/GD (93)191, p. 10.

processus décisionnels et la mise en œuvre »[1664]. L'approche participative ne se situe pas seulement en amont au moment de la formulation des politiques publiques ; elle se situe également en aval au moment de la mise en œuvre des politiques publiques. Elle donne à l'État l'occasion d'utiliser les services des organisations de la société civile qui se chargent de dialoguer avec les différentes couches sociales pour l'application effective des plans opérationnels dégagés par le gouvernement.

La mise en œuvre de l'action publique n'a pris une place importante dans l'analyse des politiques qu'au début des années 1970 qu'avec les travaux de Jeffrey L. PRESSMAN et d'Aaron B. WILDAWSKY qui ont étudié les décalages entre les décisions qui relèvent des politiques et leur application stricte par les fonctionnaires[1665]. P. HASSENTEUFEL soutient que ce désintérêt est lié à l'orientation des premiers travaux des politiques publiques conçues dans le cadre conceptuel des *policy sciences* considérant l'administration comme l'instrument principal, sinon unique de la mise en œuvre des politiques publiques[1666]. Des travaux pionniers avaient été, cependant, ébauchés par des auteurs comme Robert King MERTON en 1940, de P. SELZNICK en 1949 et de Peter BLAU en 1955, qui ont mis en exergue les dysfonctionnements multiples des administrations en ce qui concerne l'exécution des politiques publiques c'est-à-dire l'accomplissement ou le non-accomplissement des décisions[1667]. Cette approche *top/down* dans la mise en œuvre des politiques publiques, fait de plus en plus place aux acteurs directement impliqués, qui ne sont pas exclusivement les agents administratifs au guichet mais les publics cibles. J. E. LANE considère que « la mise en œuvre peut aussi être conçue comme un processus à analyser en tant que tel à partir des acteurs directement impliqués »[1668]. La réussite d'une politique publique ne relève pas nécessairement de l'application des mesures réglementaires et juridiques par les différents services administratifs ; il requiert une forte participation des autres acteurs. Cela a pu être constaté de manière pertinente dans la lutte contre le Sida au Sénégal.

1664 HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique*, *op. cit*., p. 103.
1665 P. HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique: L'action publique, op. cit*., p. 84-86.
1666 P. HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique: L'action publique*, *op. cit*., p. 83.
1667 P. HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique: L'action publique*, *op. cit*., p. 84; Pour plus d'informations sur les travaux de ces auteurs, Cf. R. MERTON, *Social Theory and Social Structure*, New York Press, 1949; P. SELZNICK, *TVA and and The Grass Roots*, Berkeley, University of California Press, 1949; P. BLAU, *The Dynamics of Bureaucracy*, Chicago, University of Chigago Press, 1955.
1668 J. E. LANE, cité par P. HASSENTEUFEL, *op. cit*., p. 84.

Par ailleurs, dans la mise en œuvre des politiques publiques, les stratégies d'influence des groupes de pressions par la voie du plaidoyer ou de la confrontation, se font de plus en plus remarquées dans les espaces de dialogue entre acteurs étatiques et non étatiques[1669]. La dénonciation des accords de pêche entre le Sénégal et l'Union européenne signés en mai 2014, nous livre un exemple intéressant concernant la forte mobilisation des organisations de la société civile, des ONG de défense de l'environnement qui exigeaient leur participation à un accord de partenariat relatif à la politique de pêche au Sénégal. Les craintes de pillage des ressources halieutiques, les soupçons de manque à gagner pour l'État du Sénégal et les dommages sur l'environnement marin, constituaient les raisons principales avancées par le Groupement des armateurs et industriels de la pêche au Sénégal (GAIPES) pour participer aux négociations entre le Sénégal et l'Union européenne.

Aujourd'hui, les politiques publiques ne sont, simplement, mises en œuvre. Les pouvoirs publics recherchent de plus en plus des performances en développant une gestion axée sur les résultats. Aussi, l'évaluation des politiques publiques devient une nécessité puisqu'elle permet de relever les carences et les insuffisances dans l'action publique. Ces considérations nous amènent à analyser la structure de l'action publique au Sénégal.

Section 2. La structure de l'action publique au Sénégal

Les gouvernements, face aux nombreux défis, multiplient les propositions d'actions nouvelles, de réformes ou de transformations[1670]. Les politiques publiques (*policy*) qui participent à la rationalisation de la gestion des affaires publiques ne suffisent plus à rendre compte de la complexité de la chose étatique dans les sociétés contemporaines[1671]. C''est la raison pour laquelle, la plupart des auteurs en Science politique lui préfèrent la notion « d'action publique »[1672]. L'action publique implique le renoncement de certains mythes bien ancrés dans les modes de fonctionnement traditionnels de l'appareil d'État comme la projection verticale d'une vision toute

1669 Voir l'article de Michel SAUQUET et Martin VIELAJUS « Les acteurs non étatiques: le nouveau maillon fort de la gouvernance », in : *Chroniques de la Gouvernance* 2009-2010, édition Charles Léopold MAYER, 2009.
1670 ZITTOUN, Phillippe, *Fabrique politique des politiques publiques, une approche pragmatique de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 5 novembre 2013.
1671 LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2ème édition, Armand Colin, 2012.
1672 *Idem.*

puissante et volontariste d'un gouvernement sur les autres acteurs. Dans l'action publique, il s'agit de rompre, selon les mots de Pierre LASCOUMES et de Patrick LE GALES, avec « un fétichisme de la décision rationnelle »[1673]. Au Sénégal, la structure de l'action publique se caractérise par une influence persistante des institutions étatiques sur l'action publique (§1) révélant ainsi, les difficultés de mise en œuvre d'une approche multi-acteurs. Ce qui donne à justifier l'analyse de l'évaluation des politiques publiques (§2) qui restent une catégorie générale explicative en science politique par rapport à l'action publique.

§1 : L'influence persistante des institutions étatiques sur l'action publique

L'institution étatique, selon S. BELLINA et H. MAGRO, influe sur le contenu et les formes de l'action des acteurs que ce soit en termes de choix ou de devoirs. Elle oriente la définition et l'articulation des intérêts, à l'origine de l'action des acteurs politiques[1674]. La mise en œuvre des politiques décline ainsi un processus qui va de l'énoncé par les gouvernants des objectifs à la constatation de leur impact et de leurs conséquences au niveau des populations. L'Administration est un acteur fondamental dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques notamment dans les pays en voie de développement comme le Sénégal[1675].

Les hauts fonctionnaires que nous avons interrogés dans l'administration sénégalaise, pensent que les stratégies de développement doivent être l'affaire d'une élite de technocrates qui se donne les moyens d'avoir une vision, un plan d'action et des stratégies de mise en œuvre des politiques publiques[1676]. Cette vision doit être claire et partagée. Elle est d'abord l'affaire des gouvernants qui la partagent avec les technocrates. Les options de développement doivent être bien définies ; elles requièrent

1673 LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2ème édition, Armand Colin, 2012, p. 18.
1674 Séverine BELLINA et Hervé MAGRO, « L'État dans les politiques de développement », *op. cit.*, p. 417.
1675 Cf. Ivan CROUZEL « Refonder l'État: L'administration publique au cœur d'une réforme politique », in: *La Gouvernance en Révolution (s)*, Institut de recherche et débats sur la Gouvernance, Ed. Charles Léopold MAYER, 2012, *op.cit.*, p. 346.
1676 La question de l'élite qui impulse les politiques publiques a été soulevée par William GENIEYS et Patrick HASSENTEUFEL ; voir leur article « Qui gouverne les politiques publiques ? Par delà la sociologie des élites », in : *Approches croisées de l'État, du Gouvernement et de l'action publique, in : Gouvernement et Action publique*, n° 2, Avril-juin 2012.

une clarté de sorte qu'on puisse percevoir sans ambages que l'État privilégie ou compte sur tel ou tel secteur pour assurer son développement. Par exemple dans le domaine de l'enseignement, les options de l'État devraient pouvoir renseigner sur l'adéquation entre la formation professionnelle et les demandes du marché du travail sur le long Terme. Ce qui signifie, que l'enseignement ne soit pas en déphasage, à tous les niveaux, avec les options de développement de l'État.

L'élite concernée devrait, ensuite, se donner les moyens de les partager avec le public ciblé ; ce qui peut amener à opérer des ajustements. Ce que l'on présente à la population est un « rêve » qu'il faut essayer de matérialiser. Dès lors que la vision est définie, les politiques sont tenus d'avoir une attitude exemplaire. C'est d'une importance capitale puisque cela permettrait d'éviter les signaux contraires. Ceux qui incarnent le « rêve » doivent aller dans le même sens de la vision établie. Par exemple, lorsque les gouvernants définissent une politique de lutte contre la corruption, ils sont dans l'obligation d'éviter d'utiliser des subterfuges afin de sauver un haut fonctionnaire qui est dans les liens de la justice. Si la démarche adoptée par les autorités publiques, ne va pas au bout de sa propre logique, elle détourne la politique publique de sa vision initialement projetée. Ce « comportement exemplaire » que devraient adopter les autorités publiques, montre la dimension éthique dans l'action publique qui, selon les mots d'Annie BARTOLI, est « *inséparable à l'idée d'une administration au service des citoyens et usagers, dans le sens où elle est consubstantielle à l'existence d'un État dédié à la défense de l'intérêt général et à la recherche du bien commun* »[1677]. L'intervention des autorités publiques est une option matérialiste des politiques publiques qui correspond à la vision stato-centrée rationalisante et à la capacité supposée de l'État à produire du changement dans la société par son intervention directe[1678].

Cette conception des politiques publiques reproduit, selon MASSARDIER, le schéma systémique de David EASTON qui envisageait le système politique comme une sorte de boucle continue composé de deux types de flux et d'un système gestionnaire des flux. Le premier type de flux est l'arrivée des demandes sociales ou d'exigences et des soutiens (*inputs*). Le second type est les réponses aux doléances (*outputs*) qui ressortent

---

1677 BARTOLI, ANNIE, « Vers un management public éthique et performant », in : *Ethique et performace en management publique, in : Revue française d'Administration publique* (RFAP), n° 140, 2011, Pp. 629-639.

1678 MASSARDIER, Gilles, *Politiques et action publiques*, Armand Colin, 2003, p. 22.

du système politique. Ce flux en question réside dans une « boîte noire » décisionnelle par laquelle transitent exigences et soutiens et qui offre des réponses appropriées aux exigences afin d'assurer la survie du système[1679].

Cette théorie est critiquable d'abord parce qu'elle instaure une coupure entre la « boîte noire » et son environnement. La dichotomie politique/société laisse penser alors à une architecture hiérarchisée des rapports entre les deux : le système politique, instance supérieure de direction de la société, administre cette dernière par « attribution » des réponses [1680] ; ensuite cette démarche présente les politiques publiques comme des réponses à des problèmes ; or, comme le soulignent MULLER et SUREL, les politiques publiques ne servent pas à « résoudre » des problèmes[1681] pour plusieurs raisons dont la plus frappante est que les « problèmes » se concurrencent, changent selon les conjonctures et les alliances d'intérêts. Ce qui fait que sa définition est temporelle, plurielle et contingente[1682].

Par ailleurs, cette perception incarne une vision *top/down* trop systématique. MASSARDIER pense que les « décideurs » politiques et administratifs (top) arrêtent un cadre d'action censé optimiser les résultats définis a priori… Le « haut » gouverne par la définition et le choix des finalités ainsi que l'attribution autoritaire des biens collectifs, le « bas » applique et reçoit par appropriation/allocation instrumentale, joue le rôle de simple « cible »[1683]. Cette conception rationnelle de la construction des politiques publiques a été critiquée par Herbert SIMON qui a introduit l'idée de rationalité limitée[1684]. H. SIMON soutient que la rationalité humaine est limitée notamment par le fait que : « *le savoir d'un individu est par nature incomplet et fragmenté ; un individu ne peut anticiper les conséquences de tous ses actes ; l'attention portée à un problème est discontinue, elle est perturbée par d'autres problèmes ; la mémoire individuelle est réduite et sélective ; l'action d'un individu dépend aussi d'habitudes, de routines et de choix passés et ; les contraintes organisationnelles restreignent les choix* »[1685].

1679 MASSARDIER, Gilles, *idem*, p. 29.
1680 MASSARDIER, *idem*, p. 30.
1681 MULLER, Pierre ; SUREL, Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Ed. Montchrestien, 1998, p. 31.
1682 MASSARDIER, *op. cit*. p. 30.
1683 MASSARDIER, op. cit. p. 31.P
1684 SIMON, Herbert, cité par P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique*, *op. cit*., p. 72.
1685 Herbert SIMON, cité par P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique*, *op. cit*., p. 72.

H. SIMON pense qu'un individu qui fait un choix, a tendance à satisfaire ses propres intérêts[1686].

Dans l'administration publique sénégalaise, à l'instar des autres administrations des pays africains, on ne peut que constater la trop grande implication des pouvoirs publics dans la définition des politiques publiques qui se caractérisent généralement par une absence de vision[1687]. C'est la faiblesse de l'opinion publique et des organisations de la société civile qui fait qu'il n'y a véritablement pas une impulsion à la base de politiques publiques qui répondent aux préoccupations des populations. En empruntant l'image mathématique de la projection orthogonale, on perçoit dans la production et la définition des politiques publiques une linéarité de l'exécutif administratif vers les administrés. Ce qui explique d'ailleurs l'impact des institutions publiques sur l'action publique. Pourtant, l'administration publique sénégalaise a longtemps présenté des options de développement très diffuses c'est-à-dire imprécises pour que les cibles concernées arrivent à accepter facilement et à intérioriser l'expression de la volonté des gouvernants. D'après Fatou CISSE et Gaye DAFFE, le diagnostic fait par la Banque mondiale en 1977 et qui est à la base du programme de restructuration, relevait cinq problèmes majeurs dans le secteur public : « (1) l'absence d'une stratégie cohérente pour guider l'expansion et le développement du secteur public ; (2) la multiplicité et le caractère contradictoire des objectifs ; (3) la complexité du cadre institutionnel du secteur public ; (4) la présence d'un effectif pléthorique dans le secteur public, rarement compétent et motivé ; (5) la mauvaise gestion due en partie à l'accès facile aux subventions de l'État »[1688]. L'exemple des politiques publiques en matière économique et financière, montre qu'elles ont été très souvent conçues de manière éparse et, singulièrement, à travers les documents que la Banque mondiale et le FMI signaient avec le Gouvernement sénégalais. Le cas du Plan d'Ajustement Économique et

1686 Herbert SIMON, cité par P. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique*, *op. cit.*, p. 72.
1687 Fatou SOW, dans son étude sur les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise soulignait déjà que « le problème majeur de l'Administration dans les pays sous-développés et, notamment au Sénégal, est de réaliser des projets précis et urgents, dans le cadre d'une organisation définie et avec des moyens limités sur le plan matériel, juridique et psycho-sociologique ». Voir Fatou SOW, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, Initiations et Etudes africaines n°XXIX, Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN), Dakar, 1972, p. 29.
1688 CISSE, Fatou et DAFFE, Gaye, « L'ajustement interne: une politique coûteuse et inefficace », in: Abdoulaye DIAGNE et Gaye DAFFE (dirs.), in: *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, CREA-Karthala, *op. cit.*, 2002, p. 56.

Financier à Moyen et Long Terme (PALMT) entre 1985-1992, montre, aussi bien, que la Banque mondiale et le FMI laissaient, en fait, peu de marges aux gouvernants sénégalais. Le dégraissage du personnel dans le secteur public pour une maîtrise de la masse salariale, imposé à l'État du Sénégal dans le PALMT, a eu des conséquences néfastes sur le plan social avec la baisse du pouvoir d'achat par tête de l'ordre de 30 % dans les familles qui dépendaient des salaires du secteur public[1689]. Les départs en chômage d'agents publics dont les salaires constituaient la principale ou l'unique ressource financière pour toute une famille sénégalaise, ont contribué à rendre plus difficiles les conditions de vie des populations les pauvres. Celles-là ont eu beaucoup de mal à accepter les politiques d'emplois menées par le Gouvernement du Sénégal dans le secteur public au moment où le taux de chômage était estimé à 20 % de la population active[1690]. Le Gouvernement du Sénégal et les experts des institutions de *Bretton Woods,* sur ce point précis, ont minimisé les conséquences sociales d'une telle politique qui a fini par installer la misère dans bon nombre de ménages sénégalais.

Théoriquement, les politiques publiques sont élaborées à travers des documents plans. Mais, ils n'ont aucun intérêt depuis l'apparition des Documents de Stratégie et de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ainsi que la Stratégie nationale de Développement économique et social (SNDES) qui se présentent comme des cadres de référence en matière de conduite des politiques économiques et financières. Après l'invalidation du X^{ème} plan de développement économique et social par le Président Abdoulaye WADE, les DSRP ont servi de base pour définir toutes les politiques économiques et financières depuis 2002 jusqu'à 2010. Le DSRP est conçu suivant un processus participatif voulu par les pouvoirs publics sénégalais et fortement recommandé par les bailleurs de fonds.

A partir de 2010, l'État du Sénégal a adopté l'approche « *Bottom Up* » (Secteur développement local vers un cadre national). Cette démarche caractérise la méthodologie générale qui a abouti à l'adoption du Document de Politique Economique et Social (DPES 2011-2015)[1691] puis de la Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES 2013-2017).

1689 DURUFLE, Gilles, *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ?*, *op.cit*., p. 77.
1690 Il faut noter qu'en l'absence de données statistiques fiables et officielles, le taux de chômage au Sénégal en fin 1992 et début 1993, est estimé à 23% de la population active. Cf. *Marchés Tropicaux* du 3/9/1993, cité par Makhtar DIOUF, in: L'endettement puis l'ajustement, *op. cit*., p. 152.
1691 Cf. *Concept Paper, Formulation du Document cadre de référence de la politique économique et sociale, Ministère de l'Economie et des Finances*, 22 janvier 2010.

La confection du DSRP commence par l'établissement des termes de référence (TDR) fixant les axes thématiques. Ces TDR ont été élaborés par la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) dans le cadre du premier DSRP. Ceux du deuxième et du troisième Document, sont élaborés respectivement par la Cellule de Suivi du Programme de lutte contre la Pauvreté (CSPLP) et par l'Unité de Suivie et de Coordination de la Politique économique (USCPE)[1692].

Les termes de références, une fois établis, sont soumis au Ministre de l'Economie et des Finances pour avis avant d'être validés par un comité *Ad hoc*. Ce comité peut procéder à une reformulation des axes thématiques afin de mieux prendre en compte un secteur ou des groupes d'acteurs, insuffisamment ciblés.

Les groupes sont organisés par thème ou par secteur d'activité. Par exemple, dans la formulation du Document cadre de référence de la politique économique et sociale 2011-2015 (DPES), onze (11) groupes de travail thématiques sont mis en place par le Comité Ad hoc[1693]. Chaque groupe devant établir un bilan-diagnostic des secteurs et leur niveau d'exécution avant de décliner une stratégie de politique économique et sociale. La méthodologie ainsi suivie, intégrant une forte participation des acteurs étatiques et non étatiques, fait que le DPES se révèle comme un cadre programmatique des « *policies* » devenant les enjeux d'une forte mobilisation sociale. La propension pour chaque groupe d'acteurs cherchant à s'approprier le Document, lui confère une certaine légitimité.

Dans la définition des politiques économiques et financières, la Banque mondiale et le FMI tentent toujours d'imposer leur vision aux gouvernants avec arme de persuasion : leur capacité de financement. Cette attitude de « diktat » des institutions financières internationales, a été constatée de manière évidente lors de la mise en place du premier

---

1692 L'USCPE est apparue dans le décret de répartition des services de l'État, en mai 2009.

1693 Groupe 1: Agriculture, Elevage, pêche, Economie maritime, Economie rurale, Hydraulique rurale, Sécurité alimentaire ; Groupe 2 : Secteur de production (industrie, culture, artisanat, commerce, tourisme, mines, services de transport, BTP) ; Groupe 3 : secteur d'appui à la croissance (Culture, Infrastructures de transport et de télécommunication, TIC et innovations technologiques, Energie) ; Groupe 4 : Politique d'accompagnement (Emploi, Micro-finance, Entreprenariat et PME, Intégration régionale, Développement du secteur privé, Sénégalais de l'extérieur, Migration internationale) ; Groupe 5 : Services sociaux et capital humain (Education, formation, santé et nutrition) ; Groupe 6 : Développement durable (Eau potable, Assainissement, habitat et cadre de vie) ; Groupe 7 : Protection sociale, Populations , jeunes, groupes vulnérables, Gestion des risques et catastrophes) ; Groupe 8 : Bonne gouvernance : (Réformes budgétaires et financières, management et réforme de l'administration publique, Parlement, Justice, Communication et dialogue social) ; Groupe 9 : Aménagement du territoire, Développement local et décentralisé, Collectivités locales ; Groupe 10 : Suivi évaluation du Document de politique économique et sociale) ; Groupe 11 : Synthèse des travaux de groupe. Cf. Comité Ad hoc, Ministère de l'Economie et des Finances, 08/02/210.

DSRP au Sénégal. Le FMI exigeait un DSRP qui soit fondé sur des cadrages macroéconomiques crédibles par une analyse rigoureuse des tendances de l'économie sénégalaise dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire ; une analyse qui prend, également, en compte l'évolution de la croissance du PIB, la situation de la balance de paiement, l'évolution des finances publiques et les perspectives économiques dans le futur[1694]. Tandis que la Banque mondiale insistait sur un plan d'actions prioritaires et des données chiffrées sur la pauvreté c'est-à-dire des enquêtes du rapport budget-consommation et la prise en compte d'une démarche participative dans l'élaboration du DSRP[1695]. L'influence des approches de la Banque mondiale et du FMI dans l'élaboration des DSRP en Afrique, fait qu'on relève à certains égards, une ressemblance dans les stratégies de lutte contre la pauvreté définies par les pouvoirs publics africains.

Avant l'alternance politique de 2000 au Sénégal, les bailleurs de fonds donnaient les directives à suivre pour les politiques économiques. Depuis cette alternance présidentielle, c'est la partie sénégalaise qui définit le programme économique et financier. La preuve de cette attitude d'indépendance des pouvoirs publics sénégalais, est établie au moment des travaux préparatoires pour l'élaboration du DSPR-I. Les experts sénégalais qui considéraient l'agriculture comme axe prioritaire dans la création de richesses, présentaient de fortes divergences de vue avec la Banque mondiale et surtout l'Union européenne qui fondaient leurs stratégies sur d'autres considérations économiques. Finalement, le secteur de l'agriculture a été retenu dans le DSRP-I comme axe prioritaire dans la création de richesses[1696]. Cette révolution est le fait d'un ministre de l'économie et des finances (Makhtar DIOP)[1697], précédemment cadre à la Banque mondiale, qui a pris conscience que l'administration sénégalaise disposait de cadres aussi compétents qui pouvaient faire le travail jadis présenté par les bailleurs de fonds. Le DSRP présenté par l'État du Sénégal, a été produit par un Comité de rédaction composé exclusivement d'experts sénégalais dont 3 anciens élèves de l'École Nationale

1694 Entretien avec Sogué DIARISSO, Directeur de la Prévision et de la Statistique du Sénégal, Dakar, 20 juin 2006.
1695 Entretien avec Sogué DIARISSO, Directeur de la Prévision et de la statistique du Sénégal, 20 juin 2006.
1696 Voir DSRP-I, *op. cit.*, p. 17; DSRP-II, *op. cit.*, p. 25.
1697 Ce ministre en l'occurrence, Makhtar DIOP a été remercié par le Président de la République Abdoulaye Wade parce que ce dernier a considéré qu'il n'avait pas la même vision du traitement des finances publiques que son ministre des Finances.

de la Statistique et de l'Administration Économique (ENSAE-France, logée à l'INSEE de Paris) et d'un Docteur en Économie formé à Bordeaux[1698].

On remarque à ce propos, que le DSRP a été présenté en six mois alors qu'il fallait deux ans pour le faire. Le comité chargé de le rédiger, avait créé des sous-comités qui ont produit 36 rapports, synthétisés par le Comité de rédaction présidé par Sogué DIARISSO, le Directeur de la Prévision et de la Statistique (DPS). Ce DSRP du Sénégal, d'une quarantaine de pages seulement, a été considéré à l'époque par le PNUD comme le meilleur des DSRP. Il n'a été examiné par la Banque mondiale qu'un an plus tard, après sa finalisation[1699].

Les DSRP permettaient, toutefois, aux bailleurs de fonds de contourner la volonté des gouvernants dans la mesure où ils leur donnent la latitude de rejeter toutes les rubriques qui ne répondent pas à leurs vœux de financement. Pour se dresser contre les injonctions des bailleurs de fonds qui vont à l'encontre des intérêts de l'État du Sénégal, les services de la Direction de la Prévision et des Études Économiques (DPEE), jouent un rôle de veille économique et tente de plus en plus d'encadrer les orientations des politiques économiques et financières initiées par les pouvoirs publics sénégalais. La DPEE et l'ANSD (Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie), se présentent aujourd'hui comme de véritables structures de « Système d'Intelligence Économique » pour l'État du Sénégal du fait de leur capacité de recherche, de collecte et de traitement des données économiques en divulguant dans leurs publications ou dans leurs notes d'analyse certaines insuffisances des politiques proposées par les bailleurs de fonds. L'un des intérêts de cette divulgation de données économiques qui se révèlent parfois techniques, est le relai de l'information au niveau de l'opinion publique par les caisses de résonance tels que les médias afin d'exhorter les acteurs et partenaires sociaux de l'État (syndicats et organisations de la société civile) à réagir contre certaines politiques impopulaires que tentent d'imposer les bailleurs de fonds.

1698 Les trois anciens élèves de l'ENSAE qui étaient dans la commission de rédaction du DSRP- sont: Sogué DIARISSO ancien Directeur de la Recherche de la BCEAO siège à Dakar, ancien Directeur de la DPS (Direction de la Prévision et de la Statistique), nommé plus tard Directeur de la DPEE (Direction de la Prévision et des Etudes Economiques); Aliou FAYE, Directeur du CEPOD (Centre d'Etudes et de Politiques pour le Développement) et Babakar FALL Directeur de l'ANSD (Agence Nationale de la Démographie et de la Statistique). Cette précision est nécessaire puisqu'un enseignant, expert de l'Administration à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, DARBON, avait contesté, au moment où nous rédigions cette thèse, que des sénégalais aient pu écrire en toute indépendance ce DSRP. Cette attitude traduit souvent l'arrogance intellectuelle de certains penseurs occidentaux qui croient que tous les décideurs africains font du mimétisme et qu'ils sont incapables de refuser le diktat du FMI.

1699 Entretien avec Sogué DIARISSO, Directeur de la Prévision et des études économique au Sénégal (DPEE), juin 2009.

Une politique publique ne se traduit pas uniquement par des décisions mais aussi par l'absence de décision[1700]. Selon HASSENTEUFEUL, la « prise en compte des non-décisions permet de mieux comprendre les orientations d'une politique publique »[1701]. Le premier DSRP a été conçu par des hauts fonctionnaires qui ont constaté une non-décision de l'exécutif suite au rejet du 10e plan d'orientation pour le développement économique et social de 2002-2007, par le Président Abdoulaye WADE, au motif qu'il ne répondait pas à ses visions économiques[1702]. À partir de l'identification de ce problème, la formulation d'une solution a été ébauchée par des économistes, hauts fonctionnaires de l'État, rompus aux techniques de gestion et des statistiques qui ont pris sur eux la responsabilité de définir une stratégie de lutte contre la pauvreté. Ce document, présenté aux gouvernants, a par la suite été adopté et agréé par les bailleurs de fonds. Le problème qui s'en est suivi est celui de l'articulation entre le DSRP, le PODES (Plan de Développement Economique et Social) et les plans d'orientation à long terme. La question qui se pose réellement est de savoir si le DSRP devait être considéré comme le document conjoncturel qui servirait à opérationnaliser le plan en tant que document structurel et prospectif portant la vision du Gouvernement à long terme. Quel que soit, par ailleurs, la pertinence de ce DSRP, il n'appartenait pas à des technocrates, si doués soient-ils, de présenter de leur propre chef un document de référence aux gouvernants. Ce sont les gouvernants qui devaient prendre la décision de commander tous les travaux allant dans ce sens[1703]. Dans le cas d'espèce, l'ordre séquentiel dans l'action décisionnelle est inversé entre gouvernants et administrateurs chargés d'organiser, d'interpréter et de mettre en œuvre les politiques publiques.

Ce fait montre quelque part, que l'administration sénégalaise qui a pendant longtemps, présenté l'image d'une administration de gestion de choses courantes plutôt qu'une administration qui se projette dans l'avenir, est en train de connaître une mutation rendue possible par une résistance des technocrates. Ceux-là manifestent désormais leur volonté d'être des interlocuteurs respectables face aux bailleurs de fonds. À partir de ce constat, on comprend mieux la position des hauts cadres de l'administration publique qui croient que, seule une élite technocratique devrait conduire les politiques publiques.

1700 BACHRACH et BARATZ, cités par P. HASSENTEUFEL, in: *Sociologie Politique: L'action publique*, A. Colin, 2008, p. 31.
1701 HASSENTEUFEL, Patrick, Sociologie Politique: L'action publique, *idem*, p. 31.
1702 Propos recueillis auprès d'Aliou FAYE, Directeur du CEPOD, avril 2006.
1703 Nous avons recueilli ces propos le 20/08/2006, au cours de nos enquêtes de terrain au Sénégal, auprès d'un haut fonctionnaire qui a souhaité garder l'anonymat sur ce point précis.

Le risque, ici, est la fabrication d'une « caste méritocratique » détentrice d'un savoir « encyclopédique et totalisant » donc forcément totalitaire et d'une bureaucratie d'un État dirigiste. La primauté d'une conception technocratique dans l'élaboration des politiques publiques ne peut exclure ou ignorer les demandes exprimées par les acteurs sociaux autres qu'étatiques. Le DSRP, même pensé et conçu d'en haut, s'est révélé comme un cadre programmatique de « *policies* » avec des enjeux d'une mobilisation sociale. Ces enjeux traduisent la prise en charge du problème de la pauvreté par les autres acteurs sociaux et la prise en compte par les pouvoirs publics de leurs préoccupations existentielles. Le processus participatif d'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté fonde la légitimité de l'approche méthodologique du DSRP.

L'impact des institutions administratives sur l'action publique au Sénégal, est perceptible quel que soit le secteur économique et social. L'exemple récent est celui du Plan Sénégal Emergent (PSE) considéré comme un cadre fédérateur des interventions du Gouvernement et des politiques publiques. Pour parvenir « au stade d'un pays émergent », le Gouvernement du Sénégal s'engage à mettre en place, entre 2014 et 2023, un « ensemble de projets structurants à fort contenu de valeur ajoutée et d'emploi »[1704]. La vision du PSE est déclinée autour de trois axes stratégiques sur période une fixée à l'horizon 2018. Il s'agit de mettre l'accent sur la transformation structurelle de l'économie et de la croissance. Puis, le Gouvernement va insister sur le capital humain, la protection sociale et le développement durable. Le troisième axe stratégique concerne la gouvernance économique et financière, les institutions, la paix et la sécurité[1705].

Le PSE 2014-2018 prend comme repère les orientations gouvernementales et le cadre d'accélération des Objectifs du Millénaire pour le Développement à l'horizon 2015. L'option des choix d'investissements s'appuie sur un plan d'action prioritaire (PAP) qui met l'accent sur l'agriculture, l'énergie, les infrastructures structurantes et la satisfaction de la demande sociale[1706].

1704 Voir le réumé du Document Plan Sénégal Emergent, PSE 2014-2018, Groupe consultatif de Paris, 24-25 février 2014, http://www.gcsenegal.gouv.sn/docs/Resume_PSE.pdf

1705 *Idem*.

1706 Selon le Document du groupe consultatif de Paris, le montant total du financement du PSE 2014-2018 s'élève à 9 685,6 milliards FCFA, dont 2 964 milliards en ressources additionnelles (1 853 milliards de FCFA auprès des Partenaires Techniques et Financiers et de 1 111 milliards de FCFA du secteur privé). En ce qui concerne la mobilisation des ressources additionnelles, l'État du Sénégal privilégie le respect de la viabilité de la dette publique et de ses engagements internationaux. A cet effet, il opte essentiellement pour des prêts concessionnels et implique le secteur privé, à travers des mécanismes de partenariat public-privé, dans le financement des projets structurants. Voir à ce titre, le réumé du Document Plan Sénégal Emergent, PSE 2014-2018, Groupe consultatif de Paris, *op.cit.*

Il ne suffit pas cependant de consigner dans un document des orientations gouvernementales pour atteindre des résultats viables.

De nombreux travaux ont montré comment les institutions structurent les politiques publiques[1707]. Ce cadre institutionnel est une dimension fondamentale de l'invention des politiques publiques. Pour SHARPF, certains auteurs tels qu'ALEXANDER et DRYZEK[1708] estiment que le cadre organisationnel compte dans l'action publique. John DRYZEK donne clairement à entendre que la variable organisationnelle peut offrir une des réponses possibles face à un problème qui se pose au niveau des politiques publiques[1709].

La primauté de la régularité centralisatrice implique nécessairement une influence des institutions publiques sur l'action publique. L'influence des institutions sur les processus d'élaboration des politiques publiques est le produit, d'organisations spécialisées, de départements, de divisions et sous-divisions ministérielles de commissions et de sous-commissions parlementaires, d'un parti politique ou de coalitions de partis politiques au pouvoir ou dans l'opposition et de secteurs spécialisés des médias[1710]. C'est pourquoi, MARCH et SIMON soulignent que le système de prise de décisions dans son ensemble est immanquablement orienté par la « perception sélective » des unités et sous unités organisationnelles spécialisées dans les problèmes et les options qui relèvent de leur domaine de compétences[1711].

Au Sénégal, comme dans la presque totalité des pays de l'Afrique au Sud du Sahara, les partis d'opposition et les médias sont exclus dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Les partis qui ne s'alignent pas dans la mouvance présidentielle, sont généralement soumis à la dure loi de la majorité au sein des assemblées parlementaires. La presse indépendante est souvent suspectée de se prêter au jeu de l'opposition lorsqu'elle soulève les inactions des pouvoirs publics dans certaines politiques.

1707 LASCOUMES, Pierre ; LE GALES, Patrick, « L'action publique saisie par les instruments » in : *Gouverner par les instruments*, 2004, p. 16.
1708 ALEXANDER et DRYZEK, cités par SCHARPF W. Fritz in: « Echec des politiques et réforme des institutions: pourquoi la forme devrait-elle suivre la fonction ? », in: *RISS* n°108, 1986, p. 193.
1709 SCHARPF, W., *op. cit.*, p. 193. Voir également DRYZEK, « Don't toss coins in garbage cans: a prologue to policy design », *Journal of public policy*. 3, 1983, p. 354. Voir également HALL, A. Peter; TAYLOR, Rosemary C.R., *op.cit*., p.472.
1710 SCHARPF, *op.cit*., p. 196.
1711 MARCH, J. G.; SIMON, H. A., *Organizations*, éditions Wiley, 1958, pp. 127 et s.

Les institutions peuvent déterminer dans une large mesure le succès de l'action menée par les pouvoirs publics, mais le gouvernement ou l'administration sont à même de manipuler le contexte institutionnel pour le rendre propice aux politiques qu'ils souhaitent appliquer[1712]. Selon W. SCHARPF, les institutions ont une forte influence sur les politiques publiques mais pourraient être réformées au besoin et non de manière systématique pour rendre plus efficace l'action des pouvoirs publics. Les changements d'orientation, quand ils ont eu lieu, ont résulté de changement de gouvernement et non d'une manipulation des institutions ou de leur réorganisation à des fins précises[1713].
Le lien entre le contexte institutionnel et la substance des politiques publiques apparaît plus clairement dans la pratique qu'il ne ressort de la recherche empirique. C'est dans la prise de décisions que les pouvoirs publics appréhendent ce qui est faisable dans un contexte institutionnel donné ; et par conséquent, les propositions qui ne rentrent pas dans le cadre délimité par les contraintes institutionnelles tendent à être des « non-décisions » sans existence concrète[1714].

LINDER et PETER soulignent la dimension cognitive des instruments de politiques publiques[1715] et pensent que les analystes de ces politiques devraient imaginer et inventer des politiques alternatives (*policy design*) plutôt qu'à leur évaluation[1716]. Pour ces auteurs la question du choix des instruments est liée à la question du *policy design* parce que ces instruments sont des institutions au sens sociologique du terme[1717]. La production de connaissances relatives aux relations entre les dispositifs institutionnels et le processus de l'action publique, peut être utilisée dans un esprit d'élaboration des politiques alternatives (*design spirit*) afin d'améliorer la capacité de décision ou optimiser les chances de succès de politiques publiques[1718]. Cette voie dans les tentatives de logiques d'amélioration des institutions et procédures d'élaboration des politiques publiques, n'est pas toujours empruntée. Au cas échéant, ces tentatives ont

1712 SCHARPF, *idem*, pp.193-194.
1713 SCHARPF, *idem*, p. 194.
1714 BACHRACH et BARATZ, cités par SCHARPF, *op. cit*., p. 194.
1715 LASCOUMES, Pierre ; LE GALES, Patrick, « L'action publique saisie par les instruments » in: *Gouverner par les instruments*, Les presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2004, p. 12.
1716 SCHARPF, *op. cit.*, p. 193.
1717 LASCOUMES, Pierre ; LE GALES, Patrick, *op. cit*., p. 15. Pourtant, SABATIER semble faire une différence entre instrument et institution lorsqu'il affirme que le thème des instruments est généralement pris en compte de façon marginale par rapport à d'autres variables comme les institutions, les intérêts des acteurs et leurs croyances. SABATIER cité par LASCOUMES et LE GALES, *op. cit.* p. 11.
1718 SCHARPF, *op. cit*. p. 196.

échoué dans la pratique[1719]. Certaines dimensions politiques des instruments sont prises en compte à travers quelque dispositif comme indicateur de rupture dans l'orientation des politiques[1720]. C'est le cas de la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) et de la Nouvelle Politique Agricole (NPA) sous l'administration d'Abdou DIOUF[1721] qui étaient porteuses « d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenues par une conception de la régulation »[1722] après l'assujettissement du pays aux politiques d'ajustement structurel. Dans la nouvelle politique industrielle (NPI), l'action du gouvernement repose sur une critique d'un type d'industrialisation basé sur des marchés étroits et promeut une stratégie de substitution à l'importation. Les mesures préconisées se réfèrent au modèle de réussite de quelques pays asiatiques comme Taïwan, la Corée du Sud, Hong- Kong et Singapour[1723]. Pour rendre les industries sénégalaises dynamiques et compétitives, le gouvernement du Sénégal prend un certain nombre de mesures : la levée des protections du secteur industriel, la baisse des coûts de production, la lutte contre la fraude, l'assouplissement des procédures d'embauche et de licenciement. En ce qui concerne la NPA, l'État du Sénégal devait penser à d'autres solutions pour résoudre la crise du secteur agricole. La NPA avait pour but d'accroître le revenu du Paysan[1724]. Le dispositif institutionnel régit les choix de politique publique[1725]

1719 SCHARPF, citant DROR, indique ces tentatives que sont: « analyse des systèmes », « analyse coûts -avantages », « budgétisation – programme », « budgétisation sur la base zéro », « rationalisation des choix budgétaires », « planification financière à moyen terme ». Pour une étude approfondie de ces questions, voir DROR, *Design for policy sciences*, Amsterdam, Elsevier, 1971.

1720 SALAMON cité par LASCOUMES, Pierre ; LE GALES, Patrick, *op. cit*, p. 12. A titre indicatif, voir à ce propos, l'ouvrage de SALAMON, *The tools of government. A Guide to the New Governance*, Oxford University, Press, 2002.

1721 Ancien Président de la République du Sénégal qui avait succédé à Léopold Sédar SENGHOR en décembre 1980.

1722 C'est la définition de travail de l'instrument d'action publique retenue par LASCOUMES et LE GALES, *op. cit*., p. 14. La NPI et la NPA peuvent s'insérer dans ce que LASCOUMES et LE GALES appellent des technologies de gouvernement dont l'instrument.

1723 Mamadou DIOUF et Momar-C. DIOP, *Le Sénégal sous Abdou DIOUF*, *État et Société*, édition karthala, 1990, p. 173

1724 Voir Ministère de l'agriculture, « la nouvelle politique agricole », Dakar, mars-avril 1984.

1725 SCHARPF montre l'évidence de ce dispositif institutionnel en se fondant sur les cas britanniques, allemands ou suédois. Sans un mécanisme de contrôle des prix encore utilisables, pense t-il, le gouvernement britannique n'aurait même pas pu envisager d'édicter des directives salariales en 1978, après que les syndicats eurent retiré leur appui à une politique concertée des revenus. SCHARPF, soulignant la quasi-ressemblance de l'infrastructure administrative entre la Suède et la République Fédérale d'Allemagne dans les années 1970, montre comment les deux pays avaient réagi face au chômage en période de crise en utilisant des instruments institutionnels existants. Alors que la Suède avait déjà constitué des réseaux de communication et de collaboration très efficaces entre employeurs, les syndicats et les établissements de formation, leurs homologues allemands s'y étaient pris tardivement. C'est ainsi que lorsque la crise survint, les programmes en place permirent à la suède, de dispenser une formation et de donner du travail à 4% environ de la population active contre 1,5% à la République fédérale d'Allemagne. Voir son article « Echec des politiques et réforme des institutions: pourquoi la forme devrait-elle suivre la fonction ? », in: *RISS*, n°108, 1986, pp. 195-196. Pour une étude approfondie de ces cas, voir HANF, K. ; HJERN, B. ; PORTER, D.O., « Local networks of manpower training in the Federal Republic of Germany and Sweden", in K. HANF; F. W. SCHARPF, dir., in: *Interorganizational policy making*, Londres, Sage, 1978, pp. 303-341.

même si le déterminisme structurel entre le contexte institutionnel et les produits (*output*) des politiques ou entre les produits et les résultats (*outcome*), relève d'une contingence. En effet, comme le souligne Fritz W. SCHARPF, dans un même environnement, « des politiques différentes peuvent conduire à des résultats semblables mais des structures institutionnelles différentes peuvent engendrer des politiques analogues, et une structure institutionnelle peut susciter des politiques différentes »[1726].

L'influence des institutions sur le processus d'élaboration des politiques publiques est encore plus saisissable dans l'arbitrage ou le règlement définitif des conflits entre ce qu'on pourrait indiquer comme priorités et des intérêts qui s'affrontent. SCHARPF, à la suite de MÜLLER[1727], souligne que l'organisation interne de l'administration publique et de ses divers services influe, elle aussi, sur les processus de l'action publique. En effet, une question actuelle comme celle de la protection de l'environnement liée au rétrécissement de la couche d'ozone ou à la déforestation massive, n'est pas traitée indifféremment avec un tas de questions par une commission administrative ou parlementaire. Elle est souvent prise en charge par une commission spéciale qui d'ailleurs, offre des perspectives de carrières à des hommes politiques qui en font leur cheval de bataille, surtout en Occident. De la même manière, la proximité ou l'éloignement, dans l'organigramme du ministère quel qu'il soit, des services chargés des diverses questions, leur place relative dans la hiérarchie des sections, divisions et départements, et les modalités internes de prise de décision au sein de l'Administration, exerce une influence capitale sur les compromis fondamentaux qui doivent être acceptés, ainsi que l'aptitude à obtenir du ministre une décision sur un dossier particulier[1728].

À partir de l'adoption d'une décision fondée sur un compromis des divers services administratif, Graham ALLISON critique l'analyse décisionnelle axée sur un acteur étatique unique et rationnel et adhère à une analyse « de la pluralité des acteurs et de la diversité de leurs logiques d'action conduisant à caractériser la décision comme le produit d'un marchandage politique »[1729].

1726 SCHARPF, F. W., « Echec des politiques et réforme des institutions: pourquoi la réforme devrait-elle suivre la fonction ?, *op. cit.*, p. 195.
1727 MÜLLER cité par SCHARPF, *op. cit*., p. 196.
1728 SCHARPF, *op. cit*. p. 196.
1729 Graham ALLISON, cité par Patrick HASSENTEUFEL, in: *Sociologie politique*, *op. cit*., p. 63.

Ce qui paraît être une vérité banale, c'est que le contenu de la politique est déterminé par des individus : politiciens, bureaucrates, membres de groupes de pressions. Il se peut que ces protagonistes soient tous motivés par des préoccupations idéalistes et soucieux de l'intérêt public mais il ne faut aussi perdre de vue, qu'en tant qu'êtres de raison et de passion, ils sont également mus par des intérêts inhérents à leur carrière, leur perfectionnement professionnel, leur notoriété, leur rang social et leurs revenus. Toutefois ces intérêts rencontrent la résistance des organisations qui tenteront de les neutraliser[1730]. Ce qui peut exhorter le ou les décideurs à procéder à une réorganisation institutionnelle. Ils peuvent avoir raison de la résistance des institutions concernées lorsqu'ils ont sur elle l'avantage d'un pouvoir prépondérant[1731]. Il est vrai, que la légitimité du pouvoir est une légitimité d'action qui n'obéit pas seulement à des règles constituant le cadre d'action, comme le souligne Patrice DURAND, mais à ce que seront les résultats de celle-ci[1732]. Dès lors, la prépondérance des préoccupations de performance relatives à l'efficience et à l'efficacité des mesures, devient aussi importante que leur légalité et leur régularité. D'où la nécessité de l'évaluation des politiques publiques, devenue une priorité centrale dans les pratiques de bonne gouvernance.

L'Administration sénégalaise, à l'instar des administrations qui se modernisent, s'est initiée à cette évaluation des politiques publiques. Néanmoins, jusqu'en 2015, elle ne l'avait pas instauré en principe ni en règle institutionnelle. La révision constitutionnelle soumise au référendum du 20 mars 2016, a cherché à corriger cette distorsion institutionnelle. Le constat est qu'il y a une insuffisance de l'évaluation des politiques publiques au Sénégal.

1730 SCHARPF, *op. cit.*, p. 198.
1731 SCHARPF, *op. cit.*, P. 198.
1732 DURAND, Patrice, « l'évaluation des politiques publique: une résistible obligation », *in : Evaluation des politiques publiques sanitaires et sociales, in : Revue française des affaires sociales*, 2010, n° 1-2, pp. 5-24.

§2 : L'insuffisance d'une pratique de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation d'une politique publique a pour objet « d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »[1733]. Elle est une méthode d'expertise de l'action publique destinée d'en améliorer l'efficacité « dans la logique de rationalisation portée par les *policy sciences* en articulant savoir et décision »[1734]. L'évaluation permet « d'interroger la cohérence d'ensemble d'une politique au regard de son contexte social et de la pluralité des objectifs »[1735]. Les finalités de l'évaluation sont variées: elles peuvent être une aide à la décision, un outil pour contraindre les décideurs politiques à rendre des comptes ou un instrument qui sert à « éclairer le processus de mise en œuvre des politiques publiques »[1736]. L'évaluation des politiques publiques doit être distinguée des autres pratiques de « retour d'information » telles que l'audit, le contrôle ou l'analyse de gestion, le conseil et le suivi[1737].

Les pratiques d'évaluation des politiques au Sénégal commencent à rentrer dans les mœurs de l'administration publique depuis que l'État a été soumis aux mesures d'ajustement structurel, imposées par la Banque mondiale[1738]. L'Evaluation consistait, particulièrement, au niveau de la Cellule de suivi du programme d'ajustement structurel, à établir et clarifier des indicateurs macroéconomiques en vue de « mieux situer la bonne tenue des comptes économiques notamment le suivi de la dette, la situation monétaire et les échanges avec l'extérieur »[1739]. Depuis les politiques d'ajustement structurel, on remarque l'installation dans certains secteurs comme celui de l'agriculture, des unités de suivi de programmes chargées d'évaluer les programmes (objets d'accord de financement entre le Sénégal et les bailleurs de fonds). Toutes ces

---

1733 Cf. Décret n° 98-1048 du 18 novembre relatif à l'évaluation des politiques publiques, JO de la France du 20 novembre 1998.
1734 HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p. 215.
1735 HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p. 8.
1736 PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, nouvelle édition, Collection Repère, La Découverte, 2008, pp. 7-8.
1737 *Idem*, p. 4.
1738*Cf.* Aboubacry Demba LOM, Directeur de la Planification nationale, « Pratiques, contraintes et perspectives de l'Evaluation des politiques au Sénégal », in: *Culture et pratiques de l'Evaluation des politiques publiques : quels enjeux et défis pour le Sénégal ?* Journées sénégalaises de l'Evaluation, première édition, Document de la DREAT, octobre 2008.
1739 Aboubacry Demba LOM, « Pratiques, contraintes et perspectives de l'Evaluation des politiques au Sénégal », *op. cit.*

unités de suivi de programme, à l'exception de l'Unité de Politique agricole, étaient surtout focalisées sur le suivi des activités et non sur la recherche de performances[1740]. Toutefois, dans le système national de planification, le dispositif de suivi/évaluation qui a été mis en place à partir de 1987 par l'État du Sénégal, permettait d'apprécier *ex post* la performance et la pertinence des politiques définies par le Gouvernement[1741].
Cette nouvelle option dans la gestion publique s'explique par la volonté de rupture de l'État avec un système de gestion classique qualifié de dirigiste en vue de l'adoption d'un nouveau système dit système de gestion stratégique qui requiert une évaluation des politiques définies. Dans le nouveau système de planification nationale, l'élaboration du Programme Triennal d'Investissement Public (PTIP) qui est l'instrument d'exécution du Plan de Développement Economique et Social (PODES) implique désormais l'ensemble de services de « l'administration économique » et exige une évaluation *ex ante* de tout projet ou programme éligible au PTIP[1742]. En plus des opérations d'investissements, tous les projets de réformes sectorielles ne sont avalisés qu'après des études évaluatives préalables pour dégager l'opportunité de leur réalisation[1743].

Les pouvoirs publics sénégalais donnent de plus en plus d'importance aux « études d'évaluation » dans les principaux programmes ou projets de l'État. Le cas du Programme décennal de l'Education et de la Formation (PDEF 2000-2011) est un exemple patent d'une étude d'évaluation faite au Consortium de la Recherche économique et sociale. L'étude d'évaluation dont il s'agit, utilise des indicateurs pour apprécier la performance du Secteur de l'Education et dégage les facteurs de réussite et d'échec de certaines actions[1744]. Par ailleurs, dans la Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté, l'État du Sénégal avait mis en place un cadre institutionnel de pilotage et de suivi-évaluation du DSRP à travers la Cellule de suivi du programme de lutte contre la pauvreté créée par décret numéro 2002-880 du 27 août 2002 et une Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique créée par circulaire en 2009.

1740 Aboubacry Demba LOM, *op.cit*.
1741 *Idem.*
1742 *Ibidem.*
1743 *Ibidem.*
1744 Cf. *Rapport d'Evaluation Final du Programme décennal de l'Education et de la Formation 2000-2011*, Consortium de la Recherche économique et sociale, octobre 2012.

Ces deux structures permettent à l'État de disposer d'informations sur l'écart entre les objectifs visés et les objectifs qui sont atteints[1745]. Le but de ces « études d'évaluation » est : le suivi du processus de mise en œuvre de la stratégie; l'évaluation des impacts du DSRP à travers des indicateurs intermédiaires et de résultat que l'État aura lui-même choisis ; le suivi et l'évaluation de l'exécution financière et la mise en place d'un système d'information[1746].

Dans le domaine statistique, après une évaluation de la mise en œuvre du système statistique national (SSN) et pour les besoins d'un meilleur suivi de la politique économique et sociale, le plan d'actions du Schéma Directeur de la Statistique (SDS) a été revu et réajusté sur la période 2013-2017 pour être plus performant et apte à produire et à diffuser des données statistiques de qualité[1747]. Aussi, dans la Stratégie nationale de développement économique et sociale (SNDES 2013-2017), un dispositif de suivi-évaluation a été mis en place pour permettre aux acteurs de suivre et d'analyser les résultats obtenus durant tout le processus de mise en œuvre de la stratégie. A cet effet, deux niveaux de pilotage sont définis : le niveau politique et le niveau opérationnel.

Le niveau politique comprend : un Conseil présidentiel d'évaluation qui se réunit une fois tous les deux ans ; un Conseil national de suivi et d'orientation présidé par le Premier Ministre et une Commission parlementaire de suivi. Dans le niveau opérationnel, il y a deux volets qui sont : les Comités ministériels de Suivi-évaluation et les Comités régionaux de suivi-évaluation[1748].

L'étude diagnostique des capacités évaluatives, menée au Sénégal, sous l'égide de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), le PNUD et de l'UNICEF entre août 2005 et décembre 2006, auprès des structures représentant principalement l'administration publique (21%), les bailleurs de fonds (18,9%), les ONG (16,2%), et les bureaux d'étude (13,5%), révèle que la pratique évaluative est assez courante au sein de ces structures et que la plupart des évaluations sont commanditées par les bailleurs de

1745 Cf. *Rapport d'avancement de la mise en oeuvre du DSRP*, MEF, année 2003; DSRP-II, *op. cit.*, p. 59.
1746 *Idem*.
1747 Voir *le Rapport national sur la Gouvernance au Sénégal*, rapport confidentiel non publié, 2001, p. 10 ; voir également le *Rapport de la Stratégie Nationale du Développement Economique et Social* (SNDES 2013-2017), novembre 2012, p. 55.
1748 SNDES 2013-2017, novembre 2012, *op.cit.*, p. 55.

fonds[1749]. Selon cette étude, sur les 91 évaluations citées par les structures, un quart environ porte le titre d'« évaluation de programme ». La demande d'évaluation des programmes provient généralement des bailleurs de fonds qui en font une exigence pour le refinancement des programmes et projets[1750].

Dans le domaine des politiques publiques, force est de reconnaitre que les pouvoirs publics peinent toujours à institutionnaliser l'évaluation comme instrument d'analyse des politiques menées par le Gouvernement. Il ne s'agit nullement de l'absence de ressources humaines mais d'une absence de volonté politique afin d'imposer la pratique de l'Evaluation. L'étude diagnostique sur les capacités évaluatives au Sénégal montre que le dispositif national d'évaluation au Sénégal (ensemble des acteurs, normes et institutions qui réalisent, encadrent ou suscitent la pratique évaluative) souffre :

- d'une faible institutionnalisation de la fonction d'évaluation au sein de l'administration publique sénégalaise, due à la quasi-absence d'instance ayant un mandat évaluatif bien défini ;
- d'absence de structure autonome chargée de susciter ou de réaliser des études dans le cadre de l'appréciation globale des politiques publiques mis en œuvre ;
- de non-représentation des collectivités locales et des services déconcentrés dans le dispositif institutionnel existant ;
- d'une faible demande en matière d'évaluation de la part de l'État qui s'explique par un déficit en ressources humaines et financières mais également par une absence de volonté politique des décideurs qui sont plutôt intéressés par la fonction de contrôle ;
- d'une forte demande en évaluation de la part des bailleurs de fonds[1751].

La fonction d'évaluation dans le dispositif institutionnel au Sénégal, depuis 2006, est principalement remplie par la Cour des Comptes ; la Commission de l'Economie générale des finances, du plan et de la coopération économique du Parlement ; l'Inspection des finances et la Direction de la Planification Générale au Ministère de

1749 Cf. Rapport de synthèse, 8 janvier 2007, *Développer les capacités évaluatives : études pilotes au Congo, Niger et Sénégal*, version HTML du fichier http://evaluation.francophonie.org/IMG/pdf/, voir également L'Evaluation comme exigence démocratique, Etude diagnostique des capacités évaluatives au Sénégal, SENEVAL (Réseau sénégalais d'évaluation), janvier 2008, p. 14.

1750 Cf. SENEVAL (Réseau sénégalais d'évaluation), *Etude diagnostique des capacités évaluatives au Sénégal*, janvier 2008, pp.67-68.

1751 SENEVAL (Réseau sénégalais d'évaluation), *Etude diagnostique des capacités évaluatives au Sénégal, 2008,* p. 68.

l'Economie et des Finance[1752]. La loi constitutionnelle n° 2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution, dans son exposé des motifs, a recommandé dans le point 9 des innovations, l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée nationale en matière de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques[1753].

L'Evaluation des politiques publiques est devenue une pratique importante dans les nouvelles formes de gouvernance. Elle se trouve au cœur des politiques publiques. C'est aux États-Unis qu'elle se développe au milieu des années 1960 sous la présidence de Lyndon JOHNSON dans le cadre des politiques de réforme comme « la guerre à la pauvreté », le projet d'une « nouvelle société » et l'échec du *Program Planning Budgeting System*. En 1972, le *General Accounting Office* se voit confier une mission d'évaluation des politiques publiques[1754]. En France, elle ne s'est diffusée qu'à partir de la fin des années 1980 et ne concerne pas systématiquement l'ensemble des politiques publiques[1755]. Sous l'initiative du Gouvernement de Michel ROCARD, la promotion de l'évaluation *ex-post*, s'est inscrit dans une politique de réforme administrative appelée le « Renouveau du service public »[1756]. Selon HASSENTEUFEL, on peut situer l'essor de l'évaluation en France à la suite de l'échec de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB)[1757]. En Afrique, le bilan très mitigé de l'aide publique au développement, a exhorté les bailleurs de fonds, depuis la Conférence de Monterrey de 2002 (Mexique), à donner plus d'espace à l'évaluation afin de déterminer l'efficacité des crédits alloués. L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques est difficile en Afrique, du fait des réticences des pouvoirs publics à ce qui pourrait être une forme de jugement de leur politique.

1752 Rapport de synthèse, *Développer les capacités évaluatives : études pilotes au Congo, Niger et Sénégal*, version HTML du fichier http://evaluation.francophonie.org/IMG/pdf/, op. cit., p. 10.
1752 Voir J.O. n° 6926, numéro spécial du jeudi 07 avril 2016.
1754 Rapport de synthèse, *Développer les capacités évaluatives : études pilotes au Congo, Niger et Sénégal ? op. cit.* p. 216.
1755 *Idem*, p. 32.
1756 PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.,* p. 73.
1757 L'essor de l'évaluation se traduit par l'installation de structures d'évaluation dans plusieurs secteurs de politiques publiques: Conseil national d'évaluation des universités en 1985 ; Direction de l'évaluation et de la prospective au Ministère de l'Education en 1987 ; Comité interministériel de l'évaluation (CIME) ; Conseil interministériel de l'évaluation (CSE) ; Fonds national de développement de l'évaluation ; Commission nationale d'évaluation du RMI etc…voir Patrick HASSENTEUFEL, *op. cit*., p. 217.

La problématique de l'institutionnalisation des politiques publiques requiert comme préalable de fortes capacités évaluatives dans les différents ministères. Le rapport sur l'étude diagnostique des capacités évaluatives au Sénégal et dans deux autres pays africains (Congo et Niger) considère, au sens large, les capacités évaluatives comme: « *les aptitudes d'une organisation administrative, d'un réseau sectoriel d'action ou même d'un régime démocratique dans sa globalité à conduire de manière récurrente des évaluations de qualité, à capitaliser les acquis et à favoriser la réflexivité au sein de la communauté évaluative* »[1758]. Le terme de « Développement des capacités évaluatives » correspond ici, à celui de « *Evaluation Capacity Building* » qui est souvent utilisée dans la littérature anglo-saxonne[1759]. A ce propos, Douglas HORTON souligne: « *The term building often implies that activities are carefully planned and executed that they follow a clear and detailed plan or blueprint*"[1760]. Le développement des capacités évaluatives peut également être défini de la manière suivante: " *a context-dependent, intentional action system of guided processes and practices for bringing about and sustaining a state of affairs in which quality program evaluation and/or between one or more organization/program/site* »[1761].

Le Développement des capacités évaluatives apparaît comme une préoccupation majeure dans les pays en voie de développement. Il est devenu une nécessité et un enjeu pour la réforme de l'État. C'est pourquoi, la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT) a organisé en octobre 2008 les premières journées de l'Evaluation au Sénégal, sur le thème général suivant: *Culture et pratiques de l'Evaluation des politiques publiques : quels enjeux et défis pour le Sénégal* ? Au cours de ces journées d'études, quatre orientations d'études majeures, ont été adoptées sur l'évaluation des politiques publiques au Sénégal[1762]: « l'évaluation des politiques publiques : tendances et pratiques actuelles »; « la restitution de l'étude diagnostique et derniers

1758 Rapport de synthèse, *Développer les capacités évaluatives : études pilotes au Congo, Niger et Sénégal*, version HTML du fichier http://evaluation.francophonie.org/IMG/pdf/, *op. cit.*, p. 10.
1759 Frédéric VARONE, Rapport de synthèse, *Développer les capacités évaluatives*, *op. cit.*
1760 Douglas HORTON, cité par F. VARONE dans le rapport de synthèse, *Développer les capacités évaluatives*, op. cit., p. 10 ; voir également HORTON Douglas, Building Capacity in planning, monitoring and evaluation : Lessons from the field, *knowlegde technology and policy*, 1989.
1761 M. BAIZERMAN et *alii*., cités par SENEVAL (Réseau sénégalais d'évaluation), *op. cit.* ; voir BAIZERMAN et al. *Capacity Building*, in: MATHISON, S. (ed). Encyclopaedia of Evaluation, Thousand Oaks, Sage, 2005, 2005, pp. 38-39.
1762 Cf. Document *Culture et pratiques de l'Evaluation des politiques publiques : quels enjeux et défis pour le Sénégal* ? Octobre 2008, DREAT.

développements de la pratique évaluative au Sénégal »; « les enjeux et perspectives de renforcement de la pratique évaluative au Sénégal » et « les modalités d'institutionnalisation et de professionnalisation de l'évaluation au Sénégal ».

Evaluer une politique publique, c'est d'abord la questionner. L'orientation du questionnement dépend des « angles de vue ». Elle peut partir de la pertinence d'une politique, de sa cohérence, de son efficacité, de son efficience et de son impact systémique.

L'une des tâches fondamentales de l'évaluation est d'analyser, d'abord, l'écart sur les normes formelles (textes juridiques, délais prescrits, règles budgétaires) ; ensuite, l'écart entre les intentions officielles et les stratégies de mise en œuvre par les acteurs du terrain, en particulier, les fonctionnaires.

L'évaluation doit apprécier l'atteinte des objectifs. Il faut donc partir des indicateurs de résultats. Cet indicateur est « un chiffre qui renseigne sur un phénomène ou son évolution »[1763]. Un bon indicateur doit être fiable, représentatif et permettant de faire des comparaisons dans le temps et dans l'espace.

L'évaluation peut se présenter sous forme technocratique ou participative[1764].

L'évaluation technocratique a pour objectif de mettre en place une étude d'expertise sur l'efficacité des politiques publiques. Les critères qui sont retenus dans cette forme d'évaluation sont en priorité des critères économiques et financiers[1765]. Cette forme d'évaluation se fonde sur des indicateurs de résultat et l'analyse des effets d'une politique. L'objectif principal est de vérifier la bonne utilisation des crédits engagés. On parle alors d'évaluation gestionnaire ou managériale, fortement encadrée par l'administration publique[1766]. Par ailleurs, il n'existe pas de cloisonnement entre l'évaluation des politiques publiques et l'administration publique[1767].

L'évaluation des politiques publiques se caractérisent, comme le souligne Patrice DURAND, par une démarche relativement englobante au sein de laquelle l'Administration n'est plus qu'un moyen au service de la résolution d'un problème[1768].

1763 PERRET Bernard, *L'évaluation des politiques publiques, op. cit.,* p. 24.
1764 HASSENTEUFEL, P., *op. cit.*
1765 HASSENTEUFEL, P. 218, *op. cit.*
1766 *Idem.*
1767 Voir à ce titre, l'article de Philippe BEZES et Frédéric PIERRU, « État, administration et politiques publiques: les dé-liaisons dangereuses », *in: Approches croisées de l'État, du Gouvernement et de l'action publique, in: Gouvernement et action publique*, n° 2, avril-juin 2012.
1768 DURAND, Patrice, « l'évaluation des politiques publique: une résistible obligation », *in : Evaluation des politiques publiques sanitaires et sociales, in : Revue française des affaires sociales*, 2010, n° 1-2, *op.cit.*

L'Administration manifeste toujours des réticences à l'évaluation pensant que la survie d'un organe ou d'une activité peut y dépendre. Pourtant, l'évaluation des politiques n'est pas concernée principalement par la survie d'un organe.

La logique de l'Administration est fondée sur une obligation de moyens alors que la logique des politiques publiques est fondée sur une obligation de résultats. La structure de l'organe implique la stabilité tandis l'évaluation suggère le changement ; celle-ci inculque le sens critique, selon les mots de DURAND[1769] C'est la raison pour laquelle, WILDAVSKY pense qu'il est difficile de convaincre des fonctionnaires de collecter des informations qui peuvent leur porter tort dans la mesure où l'attention portée aux résultats de l'action peut mettre en mal le fonctionnement des administrations[1770]. L'utilité de l'évaluation, souligne DURAND, est ce qu'elle nous apprend de l'action publique et du même coup de la contribution qui est celle de l'administration[1771]. Cette évaluation, tournée vers l'action, doit être traitée comme un problème d'action et non comme une solution ; en cela, elle ne peut pas être une simple activité de contrôle. Pour cet auteur, elle est pleinement porteuse des questions que pose aujourd'hui le pilotage de l'action publique. C'est là où se son intérêt et toute sa difficulté[1772].

L'évaluation gestionnaire est conduite par des experts capables de fournir « des résultats concrets d'un programme d'action publique et visant à en corriger des dysfonctionnements sans remettre en cause ses finalités »[1773]. L'évaluation dite participative est plus récente. On la retrouve dans les travaux de P. DURAND et E. MONNIER[1774]. Elle a pour objectif l'approfondissement du débat démocratique et exige la responsabilité des gouvernants devant les citoyens.

Les instances qui conduisent ces évaluations se trouvent en dehors de l'Administration. L'évaluation participative vise de « faire porter des jugement de valeur sur les politiques publiques et leurs objectifs »[1775]. Cette forme d'évaluation peut exhorter les gouvernants à redéfinir les finalités de l'action publique sous la pression de l'opinion publique.

1769 DURAND, Patrice, « l'évaluation des politiques publique: une résistible obligation », *op.cit.*
1770 WILDAVSKY, cité par P. DURAND, *op.cit.*
1771 *Idem.*
1772 *Idem*
1773 *Idem*,
1774 P. DURAND et E. MONNIER, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », in : *RFSP*, vol. 42, n° 2, 1992.
1775 HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique : l'action publique*, *op.cit.*, p. 218.

L'évaluation des politiques publiques au Sénégal souffre de quelques difficultés qui tiennent principalement à la méconnaissance de son objet et à l'incompréhension de la notion de politiques publiques. L'administration centrale elle-même ne définit pas de manière explicite le but de l'évaluation des politiques publiques pour que les fonctionnaires puissent comprendre la nécessité des pratiques de l'évaluation *ex post* et participer de manière transparente aux études évaluatives. Cette évaluation est souvent confondue à des pratiques différentes qui sont le contrôle budgétaire, l'audit, la gestion axée sur les résultats et le diagnostic organisationnel.

Les évaluations sont souvent limitées aux résultats et rarement axées sur l'analyse des effets et de l'impact d'une politique publique sur le développement économique et social. C'est la raison pour laquelle, l'idée s'impose, de plus en plus, de développer l'évaluation des politiques publiques comme un outil de réforme en profondeur en dépassant la simple mesure de « l'impact » de l'action publique, en ouvrant son espace à une diversité d'acteurs et de l'inscrire dans le cycle de vie de « décision publique »[1776].

La mauvaise conduite de bon nombre d'évaluations tend à discréditer l'intérêt de l'évaluation pratiquée dans les administrations sectorielles. Toutefois, l'évaluation commence à s'imposer, au niveau global, dans les débats de la réforme de l'État.

L'objectif est d'en faire, au Sénégal, une aide à la décision gouvernementale et l'adoption d'une culture de performance à travers une gestion axée sur les résultats qui rentre de plus en plus dans les pratiques de gestions de tous les pans de l'Administration sénégalaise.

1776 Voir à ce titre, l'article de Claire Launay GAMA et de Martin VIELAJUS, « L'inscription des pratiques d'évaluation dans une stratégie de Réforme de l'action publique », in : *Chronique de la Gouvernance*, Ed. Charles Léopold MAYER, 2009.

Conclusion de la deuxième partie

L'administration sénégalaise, comme toutes les administrations publiques, développe des régulations sociales. Elle se déploie dans une société complexe où les confréries religieuses ont leur logique de fonctionnement et organisent une sorte de sanctuarisation des espaces qu'elles occupent. La pénétration de l'Administration dans les milieux confrériques religieuses est problématique du fait des pouvoirs concurrentiels des marabouts qui ont une certaines ascendance sur leurs disciples. Le marabout, dans les cités religieuses sénégalaises, intervient dans tous les domaines de la vie sociale. Aux yeux des disciples, sa parole ou sa prise de position est d'une importance capitale plus que les injonctions des autorités administratives. Cette difficulté de l'administration publique à s'implanter de manière effective dans les espaces religieux, s'explique quelque part, par l'absence d'une légitimité sociale due à son incapacité à adopter les systèmes de valeurs qui servent de fondement à la société sénégalaise. La population sénégalaise, étant dans sa grande majorité rurale, la pénétration de l'Administration s'est heurtée à des résistances d'ordre traditionnel et religieux. Cependant, au fil du temps, ces résistances s'estompent péniblement devant un nouveau modèle institutionnel. La structure bureaucratique d'origine occidentale dans les milieux confrériques religieux, reste superposée, non pas seulement, à la seule texture traditionnelle[1777], mais religieuse portant la marque du guide spirituel. Les cités religieuses sénégalaises, à l'image de Touba, deviennent de grands chantiers de construction d'infrastructures, financés exclusivement par la communauté des disciples. A ce titre, il devient très difficile pour l'Administration sénégalaise d'avoir une emprise sur la société locale.

Les milieux maraboutiques représentent un vivier électoral non négligeable où les responsables de la haute administration sénégalaise investis dans la politique tentent de constituer une base de militants sous le patronage du marabout.

Les pouvoirs du marabout ne sont pas parallèles à ceux de l'administration, ils viennent souvent en appoint dans la prise de décision. Le marabout apparait comme un régulateur social, se substituant à l'Administration lorsque des décisions importantes constituent des enjeux de politique nationale. Les exemples les plus patents sont l'utilisation des

1777 Cliffort GEERTZ, cité par D. DARBON, in: *La pénétration administrative en milieu rural*, Thèse, Bordeaux 1984, p. 11.

canaux religieux dans la lutte contre le sida et l'appel du Khalife général des mourides envers les disciples pour les encourager à payer l'impôt[1778]. Les cités religieuses deviennent les lieux par excellence d'une négociation permanente entre la haute administration et le « cabinet » du marabout.

L'administration publique sénégalaise fait aussi l'objet de « pressions et de distorsions provoquées par les multiples formations sociales qui assurent ou subissent son fonctionnement »[1779] et dont la solution se trouve dans la négociation avec les différentes parties prenantes. Depuis le mois de juillet de l'année 2003, l'administration sénégalaise a aidé à la mise en place d'un comité national de dialogue social où elle siège avec le Patronat et les organisations syndicales. Ce comité a créé les conditions nécessaires à une concertation tripartite afin d'éviter les conflits sociaux et d'assurer les investisseurs étrangers de l'existence d'un environnement économique propice et stable.

L'administration sénégalaise n'est pas seulement soumise aux pressions des corps sociaux, elle est confrontée à un problème de neutralité imputable aux gouvernants. En 2000 et en 2012, elle a connu l'épreuve de l'alternance politique. Elle a été le lieu de construction hégémonique du parti au pouvoir et de son dirigeant. Celui-ci, étant, en même temps, Secrétaire général du parti au pouvoir et Président de la République. En 2000, le Président Abdoulaye WADE a instrumentalisé des audits d'entreprises publiques ou parapubliques en vue de l'organisation d'un grand mouvement de « transhumance politique » des hauts fonctionnaires affiliés à des partis d'opposition vers le pouvoir en place. Avec l'alternance de 2012, la nouvelle équipe dirigeante avait donné des signaux en terme d'amélioration de la gestion des affaires publiques, comme la diminution de la taille du Gouvernement[1780], la réalisation d'audits des organismes publics, l'adoption d'une loi créant un Office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC), l'activation de la Cour de répression de l'enrichissement illicite[1781]. Les gouvernements de cette seconde alternance n'ont pas freiné ni diminué l'engouement pour la transhumance politique. Ils l'ont suscité et encouragé. Cette alternance, en quatre ans d'existence, n'a pas opéré une rupture dans les pratiques de

1778http://www.rewmi.com/Senegal-Tabaski-Touba-Le-Khalife-general-des-mourides-invite-ses-fideles-a-payer-leurs-impots_a14340.html

1779 D. DARBON, *La pénétration administrative en milieu rural*, Thèse, 1984, *op. cit.*

1780 Il faut souligner que le Président Macky SALL est revenu sur ses promesses de camagne concernant la réduction de la taille du Gouvernement. En effet, le Gouvernement du premier Ministre Mohamed B. A. Dione nommé en juillet 2014, a affiché pour sa première formation une équipe de 40 membres.

1781 BOSSUYT, Jean ; FALL, Ismaïla Madior, *Analyse d'économie politique du Sénégal*, *op.cit.*, février 2013, p. 2.

gouvernance. On constate la même stratégie de construction hégémonique de l'Exécutif avec l'organisation d'une transhumance massive.

Malgré son idéal de neutralité, l'administration sénégalaise a servi de cadre à une sorte de « *spoil system* » à l'avènement des deux alternances politiques (2000 et 2012) qui ont favorisé la nomination et le recrutement des militants politiques sans expérience à des postes qu'ils ne parvenaient à maitriser. L' « Administration de l'alternance 2000» s'est illustrée dans des largesses financières consenties aux familles maraboutiques pour maintenir des relations clientélaires. Celle de 2012 n'a pas éradiqué ces pratiques; elle les faites dans une moindre mesure avec plus de discrétion.

La problématique de la neutralité de l'administration se voit, également, dans les pratiques de corruption et de concussion qui faussent les règles de la concurrence et d'équité devant le service public. La corruption a atteint une telle ampleur qu'elle est suspectée au plus haut niveau de l'État envers un fonctionnaire du FMI en fin de mandat au Sénégal[1782].

La mise en place d'un important dispositif institutionnel et juridique de lutte contre la corruption qui s'avérait peu efficace avant 2012 à cause de l'absence d'un pouvoir d'auto-saisine de certains organes de lutte contre la corruption, s'améliore théoriquement avec de larges pouvoirs reconnus à l'Inspection générale d'État et à l'Office nationale de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC) qui a remplacé la CNLCC pour son absence d'efficacité. Un pouvoir exclusif n'est plus reconnu au seul chef de l'État de rendre publics les rapports d'audit et d'initier les poursuites judiciaires.

En dépit de quelques contraintes, l'administration sénégalaise s'est lancé dans un vaste processus participatif d'élaboration des politiques publiques. Celles-ci sont initiées par les gouvernants mais prend, désormais, en compte les suggestions des différentes composantes sociales. La régulation se fait beaucoup plus dans certains domaines comme l'Environnement et de plus en plus dans des secteurs dits stratégiques comme les mines et le Foncier. Elle laisse, également, la place à la consultation qui apparait comme la stratégie la plus intelligente pour lutter contre la pauvreté.

1782 Voir l'Affaire Alex SEGURA, http://www.rewmi.com/Affaire-Segura-Wade-s-enerve-et-boude-les-journalistes_a19373.html

Conclusion générale

Les sociétés africaines n'ont pas ignoré le fait administratif. Les grands empires de l'Afrique à l'époque médiévale tels que l'empire du Ghana, du Mali et du Songhaï, ont développé une organisation administrative qui répondait aux exigences sociales[1783]. La colonisation a contribué à la déstructuration de certaines organisations sociales. Après, la désagrégation de ces empires, le Sénégal, en tant qu'entité territoriale a connu, aussi, des royaumes comme ceux du *Sine*, du *Walo*, du *Kajoor*[1784] qui avaient leur propre organisation sociale et administrative.

L'organisation administrative introduite par le colonisateur français s'est heurtée aux communautés sociales et religieuses et s'est superposée aux organisations traditionnelles produites par la société sénégalaise. Le modèle administratif français s'est imposé comme un instrument d'encadrement d'une économie de traite arachidière[1785] et d'exploitation de richesses pour le compte de la métropole et non comme une administration de gestion de l'ensemble social. L'administration était, dans certaines localités, assimilationniste dans la mesure où le type d'organisation était le même qu'en métropole[1786]. L'organisation administrative d'exploitation implantée par le colonisateur français a progressivement agi sur les structures économiques et sociales du Sénégal. Le colonisateur n'a pas réussi à faire table rase des logiques politiques et sociales traditionnelles mais il les a affectées et modifiées qu'à accepter des pratiques sociales locales pour mieux asseoir sa domination.

A l'indépendance du Sénégal, la succession de l'administration coloniale à l'administration d'un Etat souverain, était uniquement formelle; les structures sont restées pratiquement les mêmes. Deux options étaient possibles : la rupture ou la continuité d'une organisation administrative octroyée par le colonisateur.

Les premiers gouvernants du Sénégal ont ébauché la construction de l'État-nation à partir de l'administration embryonnaire héritée de la puissance coloniale française. Pour des raisons de commodité, il était beaucoup plus pratique pour le Sénégal d'adopter des habitudes bureaucratiques déjà partiellement acquises au niveau de la fonction publique

---

1783 Cf. Joseph KI-ZERBO, *Histoire de l'Afrique noire*, Paris, Hatier, , 1972.
1784 Mamadou Diouf, *Le Kajoor au XIXe siècle, Pouvoir ceddo et conquête coloniale*, Karthala, 1990,
1785 DIOP, Momar-Coumba ; DIOUF, Mamadou, « L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries », *op. cit.*, p. 35.
1786 BUGNICOURT, J., « Le Mimétisme administratif en Afrique », *op.cit., R.F.S.P.*, 1973, p. 125.

quitte à les adapter aux réalités de la société sénégalaise. Les premiers hauts cadres de cette fonction publique sénégalaise, formés à l'Ecole William PONTY de Sébikotane (Sénégal) et à l'Ecole nationale de la France d'outre-mer, avaient toutes les compétences nécessaires pour moderniser progressivement les structures administratives de l'ancienne colonie sénégalaise. Mais ils n'étaient pas assez nombreux pour occuper tous les postes de responsabilité à pouvoir. Aussi, la fonction publique intermédiaire était absente (cadres moyens) ; l'essentiel de ces cadres fut happé dans des fonctions politiques. Le Sénégal, comme la quasi-totalité des États africains indépendants, a continué d'importer des méthodes de gestion publique conçues dans les États occidentaux. Les critiques les plus acerbes sur les administrations publiques africaines concernent, principalement, cet aspect mimétique dans l'organisation et le fonctionnement des administrations africaines[1787]. Certains auteurs du développement politique comme Patrick CHABAL et Jean-Pascal DALOZ réfutent même l'existence d'une administration organisée en Afrique. Ils affirment que « *l'Afrique est engluée dans une désorganisation totale, du fait qu'elle est prise au piège dans des jeux politiques irrationnels où l'« éthnicisme » apparait comme l'élément fondamental gouvernant les relations sociales* »[1788]. Ces points de vue sur les administrations africaines sont caricaturaux. D'autres auteurs plus nuancés comme Dominique DARBON, pensent que ces modèles occidentaux sont totalement détachés des sociétés africaines qu'elles sont censées gérer. Ces Administrations africaines ont simplement réagi à leur environnement et développé des modes de fonctionnement spécifiques[1789].

Si l'Administration n'est pas « un standard universel » comme le prétend Dominique DARBON[1790], il n'en demeure pas moins, un fait universel. Les techniques de gestion publique élaborées dans un pays peuvent servir de modèle dans un autre pays.

Au moment où il y a une accession à une dimension planétaire de certaines pratiques

---

1787 LANGROD, Georges, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », in: *RISA*, n°2, vol XXXIX, 1973, *op.cit.*

1788 P. CHABAL et J.P. DALOZ, *l'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, éd, Economica, 1999.

1789DARBON, Dominique, *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale*, Congrès National de l'Association française de science politique, octobre 1988; voir également DARBON, Dominique, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in: Yves MENY, in: *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, *op.cit.*

1790 D. DARBON, *Administration et société en Afrique: L'illusion d'une administration a-sociale, op.cit.*

administratives, il est indifférent que la transposition de techniques administratives, se fasse uniquement et logiquement, entre des sociétés de même culture.

L'adoption par le Sénégal du système administratif français est liée à son histoire coloniale. La colonisation a laissé les marques d'une pratique administrative, ne serait-ce, parce qu'elle a imposé une domination politique, économique et sociale.

A l'indépendance, il existait donc une ossature institutionnelle qui pouvait permettre au nouvel État du Sénégal de s'engager dans la construction de son unité nationale et dans la recherche des voies pour son développement économique et social.

Tous les pays francophones d'Afrique, ont continué bien après l'indépendance à importer des mécanismes et des techniques de gestion publique conçus par la France.

Le Sénégal, en ce qui le concerne, s'est attelé à changer progressivement son système administratif pour essayer de l'adapter à ses réalités économiques et sociales. La ressemblance du système administratif sénégalais avec le système administratif français, ne justifie nullement, le désintérêt d'une étude sur l'administration publique sénégalaise.

Chaque système administratif, au cours de son processus de modernisation, a emprunté des techniques de gestion publique à un autre système. Par exemple, la France s'est mise à l'Ecole américaine quand elle a voulu introduire certaines techniques de management dans son administration publique[1791]. La presque totalité des administrations publiques du monde, ont adopté des mécanismes du nouveau management public conçus par le régime conservateur britannique sous Margaret TATCHER. Il est difficile de contester cette vérité. Ce qui pourrait, peut-être, prêter à discussion, ce sont les modalités de l'appropriation de ces techniques et leur évaluation. D'où l'intérêt de travailler sur les Administrations du Sud.

L'étude d'une administration publique d'un pays du Sud, comme celle du Sénégal, ne peut être faite à l'aide des théories classiques comme l'évolutionnisme, le structuro-fonctionnalisme ou le développementalisme.

Le problème de l'évolutionnisme est qu'il fondé sur un postulat de linéarité et d'universalité, qui prétend qu'une administration d'un pays sous-développé devra suivre nécessairement et obligatoirement des étapes pour se moderniser. Quant aux tenants du structuro-fonctionnalisme, ils expliquent la modernisation de l'administration, selon qu'elle se trouve dans une société traditionnelle ou dans une « société en transition » ou

alors dans une société industrielle. L'image qu'offrent l'organisation et le fonctionnement d'une administration d'un pays, pensent-ils, ne peut être liée qu'au niveau de développement de la société qui la produit. Ce qui fait que les réformes administratives sont formalistes dans les pays sous-développés et réalistes dans les sociétés « différenciées » industrielles. Enfin, l'étude de l'administration d'un pays sous-développé, à partir de la théorie développementaliste pêche dans sa tentative de rapprocher les sociétés occidentales et celles des pays pauvres en ignorant que toute société à ses propres mécanismes de fonctionnement. Aujourd'hui, même si le monde est devenu un « village planétaire », chaque société est conduite par un certain nombre de règles d'action qui la caractérisent.

L'insuffisance de ces théories, fait qu'une autre approche dite néo-institutionnaliste parait mieux, appropriée pour l'étude de l'administration publique sénégalaise. L'approche néo-institutionnaliste montre que « *les configurations institutionnelles jouent un rôle essentiel dans la perception des problèmes et donc, sur la mise sur agenda, sur les modes de constitution des communautés de politiques publiques, sur le type de réseaux susceptibles d'avoir accès à la décision, sur le mode de solution privilégié, sur la capacité de mettre en œuvre certains types de solutions et sur le jeu des acteurs individuels ou collectifs (groupes d'intérêts)* »[1792] .

A l'indépendance, le Sénégal a reproduit, partiellement, le modèle administratif français mais au fil du temps, il s'est efforcé à construire son propre appareil administratif prompt à créer des structures, des procédures et des règles susceptibles de donner naissance à un système administratif. Face au défi de la construction d'une nouvelle administration, le Président de la République de l'époque, Léopold S. SENGHOR, avait créé par décret n° 60-296 du 1er septembre 1960, le premier Organisme de consultation : la Commission du Coût et du Rendement des Administrations centrales qui était chargé de faire au Président du Conseil, des propositions de réorganisation des administrations centrales[1793]. De nombreux

---

1791 Voir à ce titre, Marie-Laure DJELIC, « L'arrivée du changement en France, un retour historique sur les liens entre managérialisme et l'État », in: *Politiques et Management Public*, volume 22, n°2, juin 2004.

1792 MERRIEN, François-Xavier, « De la gouvernance et des États-Providence contemporains », in: *La Gouvernance, RISS*, n° 155, mars 1998, p. 67.

1793 Cf. Etudes sur *les modalités de réglementations des normes et procédures de création des structures administratives*, Délégation au Management Public, 1994, p. 9.

organismes ont été créés dans l'administration publique sénégalaise pour la rendre mieux organisée et plus performante. C'est ainsi que le Comité Permanent pour l'Animation des Administrations Publiques a été créé par décret n° 66-998 du 9 décembre 1966 afin d'améliorer le rendement des administrations publiques et d'assister les départements ministériels dans l'application des mesures adoptées.

D'autres organismes comme la Commission nationale de rationalisation des structures et des emplois publics (CORASEP) et la Cellule de Contrôle des Effectifs et de la Masse Salariale (CCEMS), ont été créées, respectivement en 1979 et 1981 dans des contextes particuliers pour apporter des solutions à des problèmes de dysfonctionnement dans l'administration publique. Parmi toutes les structures mises en place, le Bureau Organisation et Méthode (BOM) parait la plus importante dans le dispositif institutionnel des structures de réforme administrative.

A la fin des années 1980, l'administration sénégalaise adopte certains instruments du nouveau management public comme les agences d'exécution indispensables pour la construction d'une Administration moderne. En raison de leur nombre pléthorique au début des années 2000, l'État du Sénégal a pris d'importantes mesures pour réglementer la création des agences administratives autonomes à travers la loi d'orientation 2009-20 du 4 mai 2009.

Par ailleurs, le Sénégal s'est engagé dès les premiers mois de son indépendance, dans une réforme de l'administration territoriale d'État et locale. Le premier acte posé par le Gouvernement, est la création de sept Régions par la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960, conçu selon un découpage administratif faisant coïncider les entités territoriales aux grands ensembles naturels du Sénégal. Aussi, le Sénégal, n'a pas attendu les recommandations des bailleurs de fonds pour que l'État transfère certains pouvoirs aux collectivités locales[1794]. La première tentative sérieuse de décentralisation, est apparue avec la loi n° 60-015 du 13 janvier 1960 portant organisation administrative de la République du Sénégal et la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national. Cette loi donne pouvoir d'affectation des terres de la zone des terroirs aux membres des communautés rurales.

1794 Cf ; *Rapport sur le développement dans le monde, 1999-2000, le développement au seuil du 21ème siècle, Banque mondiale,* (voir précisément chapitre 5, la décentralisation : repenser l'État), Ed. ESKA, janvier 2000.

La réforme institutionnelle de 1970 qui a consacré la création d'un poste de Premier au Sénégal, allait accélérer le mouvement de la déconcentration et de décentralisation au Sénégal. La réforme administrative de 1972 portée par la loi 72-02 du 1er février 1972, constitue une référence dans l'histoire des réformes de l'Administration territoriale au Sénégal. La réforme porte, à la fois, sur des structures de l'Administration d'État et sur la communauté rurale de la deuxième génération, à laquelle, elle confère une personnalité juridique et morale. La communauté rurale apparait comme une originalité de l'administration sénégalaise[1795]. Après 1972, d'autres réformes suivront dont la plus importante est, sans doute, la réforme administrative de 1996 portée par loi 96-06 du 22 mars 1996 qui consacre la régionalisation au Sénégal. La décentralisation a suivi un long processus depuis la création des quatre communes de plein exercice (Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar). Elle s'est poursuivie avec l' « Acte III » de la décentralisation régi par la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 qui consacre une « communalisation » intégrale des entités administratives locales.

Dans le domaine économique, durant les deux premières décennies après l'indépendance, l'administration sénégalaise remplissait toutes les fonctions d'orientation, de planification, d'exécution et de gestion des activités économiques et sociales[1796]. Mais, elle a dû faire face à des difficultés de financement de son économie, plus ou moins tributaire de l'aide extérieure. L'étroitesse de l'assiette fiscale combinée à la détérioration des termes de l'échange et les graves erreurs de gestion dans les entreprises publiques et parapubliques, avaient entraîné le Sénégal dans une situation d'endettement pernicieux et de quasi-faillite. Ces faits ont justifié les plans d'ajustement structurel imposés par la Banque mondiale, au cours de la décennie 1980-1990. Il s'agit pour l'essentiel : d'un premier plan limitant les emprunts extérieurs; d'un second plan de redressement économique et financier et d'un troisième plan d'ajustement économique et financier à moyen et long terme. Les objectifs que l'État du Sénégal s'était fixés pour réaliser les recommandations du troisième plan, justifient la mise en place de la Nouvelle politique agricole (NPA) et de la Nouvelle politique industrielle (NPI). L'État du Sénégal a fourni, d'énormes efforts pour le redressement de son économie durant la période d'ajustement structurel. Malgré cela, il continuait à chercher

1795 Cf. GAUTRON, Jean-Claude, *l'administration sénégalaise*, *op. cit.*, p. 54.
1796 Voir à ce titre *l'Etude sur les Normes et Procédures de Création de Structures Administratives*, Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique, Sénégal, mars 2009.

des financements internationaux. C'est la raison pour laquelle, la dévaluation du franc Cfa, intervenue en 1994, a permis un recadrage macro-économique. Le taux de croissance moyenne annuelle de 2,4% de 1980 à 1993, connait une hausse après la dévaluation du franc CFA[1797]. Le produit intérieur brut connait une croissance de 2,9% supérieure au taux de croissance démographique de 2,7%, avec une croissance moyenne annuelle de 4% jusqu'en 2009[1798]. En 2009, la direction de la Prévision et des études économiques a revu la croissance annuelle à 1,5 du fait des erreurs de gestion dans les grands chantiers de l'État[1799]. Ce taux de croissance est passé à 3,4% en 2010[1800].

Le 10ème plan de développement économique et social, n'ayant pas été validé par le Gouvernement, le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) puis la Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES 2013-2017) s'imposent alors comme les cadres de référence de la politique économique et sociale du Sénégal. Ces stratégies intègrent un processus participatif mobilisant l'ensemble des secteurs économiques et sociaux de l'État sous la coordination du Ministère de l'Economie et des Finances. Dans le même sillage, le Plan du Sénégal Emergent (PSE) présenté en 2014 par le Gouvernement a semblé avoir pour ambition de faire face aux défis du développement économique par la transformation structurelle de l'économie et de la croissance.

Le Ministère de l'Economie et des Finances qui assume la responsabilité de la mise en œuvre des grandes orientations économiques de l'État, a fourni d'énormes efforts de modernisation de ses services à l'image de l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), de la Direction de la Prévision des études économiques (DPEE)[1801] mais aussi et surtout des régies financières de l'État (Trésor, Douane Impôts et Domaines). A cet effet, l'administration publique sénégalaise développe de plus en plus une administration en ligne. Ce système de « e.gouvernance » implique l'utilisation des technologies de l'information dans le but d'établir une interface entre

1797 Cf. Données statistiques de la DPEE, Rubrique secteurs réels, http://www.dpee.sn
1798 *Idem.*
1799 Voir l'interview de Sogué DIARISSO, Directeur de la Prévision et des études économiques, accordée au Journal *Kotch* « Le Sénégal ne plus continuer comme ça… », jeudi 1er avril 2010.
1800 Données statistiques de la DPEE, Rubrique secteurs réels**,** http://www.dpee.sn , *op.cit***.**
1801 Le Directeur de la prévision et des études économiques se targue de souligner « qu'en 2010, la DPEE réalise ce qui se fait de mieux dans le monde. Les outils développés par la DPEE n'existent pas encore (à cette période) en Afrique de l'ouest ». Cf. interview du Directeur de la Prévision et des études économiques, Sogué DIARISSO, dans le Quotidien *Kotch*, jeudi 1er avril 2010.

les différents services de l'État mais aussi entre les usagers et l'administration publique. La mise en place d'un Système intégré de gestion des taxes (SIGTAS), d'un système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) et d'un progiciel comme outil de gestion de la comptabilité publique de l'État du Sénégal, s'inscrit dans une dynamique de modernisation des informations financières. La modernisation de la gestion de la solde et des pensions des agents de l'État, engagée en 2010, permettra d'harmoniser le fichier de la Direction de la Solde et celui de la Direction générale de la Fonction publique. L'amélioration de la gestion des finances publiques ainsi que les procédures de passation et d'exécution des marchés publics, demeurent un objectif majeur de l'administration publique sénégalaise. Les évaluations du système de gestion des finances publiques CFAA (*Country Financial Accountability Assessment*) et du système CPAR (*Country Procurement Assessment report*) menées avec l'appui des partenaires techniques et financiers, s'inscrivent dans le cadre de la modernisation et de la transparence des informations financières. Elles ont abouti à la mise en place du Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen et Long Termes (CDSMT), du Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF), du Comité de Suivi de la Mise en Œuvre des Réformes CFAA et du Comité National de Pilotage des Réformes sur les Marchés Publics impliquant le secteur privé, la société civile et le Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi (CCHS) des réformes budgétaires[1802]. Les efforts de consolidation de la crédibilité budgétaire se sont renforcés notamment par la mise en application du pouvoir de régulation budgétaire du ministre chargé des finances en vue de maintenir l'équilibre budgétaire. Tous les dérapages budgétaires connus entre 2006 et 2010 ont été régularisés[1803]. Les conditions d'exécution du budget se sont améliorées avec l'informatisation de la chaîne de la dépense publique ainsi que l'amélioration de la prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses, à travers la définition des plafonds d'engagement par ministère et institution. Des efforts sont relevés dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) et la gestion de la trésorerie de l'État à travers les plans prévisionnels trimestriels de

1802 Voir état d'avancement de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières CFAA et CPAR, Comité conjoint d'harmonisation et de suivi des réformes CFAA et CPAR, rapport d'étape janvier 2006.
1803 Source, *Projet de coordination des réformes budgétaires et financières*, Ministère de l'Economie et des Finances.

trésorerie soumis aux agences d'exécution, est une réalité et corrobore les progrès accomplis dans ce domaine[1804].

L'introduction récente du système de contractualisation dans l'administration sénégalaise avec la mise en place du contrat de performance vise à vulgariser les méthodes de gestion axée sur les résultats initiées depuis 2006 dans trois ministères. Elle est expérimentée sous le régime du Cadre des Dépenses sectorielles à Moyen et Long Terme (CDSMT). A cet égard un projet de décret portant contrat de performance applicable aux agences d'exécution initié par le Ministère des Finances a été validé en comité technique de la Primature. Pour se mettre en conformité avec cette disposition, la Direction Générale des impôts et des Domaines a été la première structure administrative à signer un contrat de performance pour rompre avec une culture administrative peu adaptée à la nouvelle économie[1805].

Malgré ces efforts, l'Administration sénégalaise est confrontée à d'importants défis notamment la promotion de la culture de résultat, l'évaluation sérieuse des politiques publiques et la réponse à la demande de service public de qualité par les usagers. C'est pourquoi, un projet de labellisation des services de l'administration a été agité au sein de l'administration publique. Il s'agit d'instaurer dans l'Administration sénégalaise des normes qui ont cours en management de la qualité.

Dans le but de consolider les acquis de la modernisation des structures et du mode de fonctionnement de l'administration, la Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (redevenu BOM), a élaboré un schéma directeur de la réforme de l'État articulé autour de trois axes stratégiques: la rénovation de l'organisation administrative, l'amélioration de la qualité de la gestion publique et l'amélioration des services rendus aux usagers[1806]. La mise en œuvre de ce schéma directeur s'appuie sur les principes et méthodes d'une gestion axée sur les résultats. Son objectif vise à tracer un cadre de réforme qui permet à l'administration publique de s'adapter aux besoins des usagers à leur mode et rythme de vie. Par ailleurs, lors du Conseil des Ministres du 11 avril 2013, le Président de la République a chargé le Premier Ministre avec l'appui de la Délégation Générale à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DGREAT) à actualiser le Schéma Directeur de la Réforme de l'État sous le format d'un Schéma

1804 *Projet de coordination des réformes budgétaires et financières, op.cit.*
1805 Cf. Contrat de performance de la Direction Générale des Impôts et Domaines 2009-2011, Ministère de l'Economie et des Finances (Sénégal).
1806 Cf. *Schéma directeur de la Réforme de l'État*, 2011-2015, DREAT.

Directeur de Modernisation de l'Action Publique (SDMAP). De plus, le chef de l'exécutif a insisté sur « *l'impératif d'adaptation continue de l'Administration aux enjeux stratégiques d'un monde en perpétuelle mutation* » tout en imposant « une exigence de résultat afin de consolider la performance de l'État »[1807].

La culture comme élément de transformation des pratiques administratives, s'est révélée très efficace. L'administration sénégalaise s'adapte de plus en plus aux valeurs culturelles de la société. Des rôles, jadis, joués par des personnages centraux dans l'organisation familiale et sociale sont réutilisés dans les processus de prise de décision pour l'atteinte d'objectifs de certaines politiques sociales. Ainsi, dans le programme de santé publique, le concept de « *Badjenou gokh* »[1808] est utilisé au niveau des communautés de base pour la sensibilisation des femmes en médecine prénatale.

Il est, certes, difficile d'affirmer l'existence d'un modèle administratif sénégalais transférable et transposable dans toute entité étatique. Néanmoins, force est de reconnaître l'existence d'un système bureaucratique sénégalais qui, au cours de ses nombreuses mutations, a développé ses propres repères en adéquation avec le contexte économique et social du pays. Les multiples critiques négatives sur les administrations publiques du sud, tiennent plus à des considérations stéréotypées qu'à une véritable connaissance du terrain qui renseigne le contexte, le milieu, le comportement des acteurs, leur vécu et leur état d'esprit.

Le problème de l'administration sénégalaise, n'est pas une question de vision ni de ressources humaines mais de leadership politique qui commande les réformes. Les gouvernants doivent accepter de se soumettre, eux-mêmes, aux règles et principes de la bonne gouvernance nécessaires à l'image d'une administration juste et respectée. Chacun d'entre-eux doit faire une introspection pour porter avec dignité les symboles de la République et montrer une probité morale dans tout acte de gestion.

Les thèses de CHABAL et DALOZ sur l'inexistence des administrations du Sud et des auteurs qui trouvent peu d'intérêt dans l'étude de ces administrations des pays en voie de développement, ne sont pas fondées dans le cas du Sénégal. La connaissance de ces

1807 Voir Communiqué du Conseil des Ministres du jeudi 11 avril 2013 ; voir également les Journaux *Le Soleil* et *Le Populaire* du vendredi 12 avril 2013.

1808 Dans les liens de consanguinité, la « *Badjène* » est la soeur du père de famille. Elle joue un rôle très important dans l'éducation de ses neveux et nièces. C'est elle qui est chargée d'accompagner sa nièce à son domicile conjugal. Elle joue donc un rôle central dans l'organisation familiale. Le « gokh » peut signifier quartier ou terroir. La « *bajenou gokh* » est celle à qui on donne des responsabilités. Elle devient un leader d'opinion.

administrations du Sud requiert, tant soit peu, une fonction au sein de ces entités administratives ou une observation minutieuse sur le terrain qui permet de faire une analyse approfondie de l'organisation et du fonctionnement des appareils administratifs des pays en voie de développement.

L'Administration sénégalaise présente, certes, des insuffisances et des faiblesses dans son fonctionnement mais comme toute œuvre humaine, elle tend à être perfectible par l'institution de nouvelles normes en lien avec les techniques de management les plus efficaces. Il ne s'agit pas de laisser le temps faire son œuvre pour que les mentalités évoluent au sens des théories évolutionnistes. La gestion publique sera plus efficace à côté d'une véritable justice indépendante qui fait encore défaut au Sénégal. Celle-ci doit être plus autonome dans les poursuites de détournement de deniers publics par rapport aux injonctions du ministère public, logé au cœur du pouvoir. Cette administration sera plus « républicaine » lorsque les fonctionnaires et les usagers auront la volonté de distinguer les biens publics et les biens privés. Elle se sera plus efficace lorsque l'État arrivera à lutter, sans duplicité et sans aucune forme d'influence, contre la petite et la grande corruption. Ces objectifs ne seront atteints qu'avec une révolution totale des mentalités dans la fonction publique et une réinterprétation des traditions au sein de la société sénégalaise.

Que vaut une administration publique ? Si ce n'est sa capacité à organiser une société, à l'orienter et à consolider les bases d'un véritable développement économique et social. Les hauts fonctionnaires sénégalais doivent être, à tout point de vue, des exemples dans l'utilisation efficiente des deniers publics. Ils doivent être les principaux piliers de lutte contre la non transparence, la gabegie et le népotisme. Par leurs comportements et leurs attitudes, ils doivent être les acteurs constants de l'inculcation des valeurs patriotiques aux citoyens sénégalais. Sans l'intériorisation de ces valeurs éthiques de gouvernance par ceux-là mêmes qui gouvernent, ce serait une mission difficile pour le Sénégal, comme pour tout autre pays du Sud, de lutter efficacement contre la pauvreté et de se mettre sur les « rampes » du développement.

Le développement de tout pays est assis sur une administration organisée, capable de faire respecter les lois et règlements de la République. L'irresponsabilité des hauts fonctionnaires et la carence de l'administration publique dans l'allocation des ressources

donnent l'image d'un « État mou » pour reprendre les mots de Gunnar MYRDAL[1809]. Le grand défi de l'administration publique sénégalaise est de parvenir à imposer la discipline à travers les comportements, les attitudes, les agissements et les actes que posent, chaque jour, les citoyens sénégalais dans l'espace public et face aux biens publics.

1809 « L'État mou dans les pays sous-développés », *Revue Tiers Monde*, janvier-mars 1969.

Bibliographie

OUVRAGES GENERAUX

ATTALI, Jacques, *Les modèles politiques*, PUF, 1992

BADIE, Bertrand et GERSLE, Jacques, *Lexique de sociologie politique*, PUF, 1979.

BADIOU, Alain, *Le Concept de Modèle*, cours de philosophie pour scientifiques, Paris, François Maspero, 1972.

BAYART, Jean-François, *L'État en Afrique*, Fayard, 1989.

BERGER, Peter ; LUCKMANN, Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, Ed. Armand Colin, 2006.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude, *le métier du sociologue*, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Mouton éditeur, 4ème édition, 1983.

BOUSSAGUET, Laurie ; JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, les Presses de Science Po, 2006 ; 3ème édition, 2010.

BRAUD, Philippe, *Le réalisme au défi du constructivisme*, PUF, 2011.

BRAUD, Philippe, *La démocratie politique*, Ed. Seuil, 1997.

DIARISSO, Sogué, *Mémoires pour l'espoir*, L'Harmattan, 2012.

DIOP, Alioune Badara, Le Sénégal, *Une démocratie du phénix* ? CREPOS- Karthala, 2009.

DIOP, Momar-Coumba ; DIOUF Mamadou, *Les Figures du politique en Afrique*, Dakar, Paris, Ed. CODESRIA, Karthala, 1999.

DELAMARRE, Manuel, *L'Administration et les institutions administratives*, Paris, édition Documentation française, 2013.

DIOUF, Mamadou, *Libéralisations politiques ou transitions démocratiques en Afrique* : Perspectives africaines, Nouvelles pistes, n°1, CODESRIA, 1998.

GRAWITZ et J. LECA, *Traité de Science politique*, 4 tomes, PUF, 1985.

HASTING, Michel, *Aborder la science politique*, Seuil, 1996.

HERMET, Guy ; BADIE, Bertrand ; BIRNBAUM, Pierre et BRAUD, Philippe, *Dictionnaire de la science politique*, Armand Colin, 2001.

KONATE, Abdourahmane, *Le cri du mange-mil, Mémoire d'un préfet sénégalais*, L'Harmattan, 1990.

LAKEHAL, Mokhtar, *Dictionnaire d'économie contemporaine*, 3ème édition, Vuibert, 2002.

LERNER, D.; LASSWELL, H., (dir.), *The Policy Sciences*, Stanford, 1951.

LO, Magatte, *Syndicalisme et participation responsable*, Mémoires Africaines, L'Harmattan 1987.

MCFALLS, Laurent et alii, *Construire le politique*, Presses de l'Université de Laval, 2006.

MUCCHIELLI, Alex ; NOY, Claire, *Etude des communications : Approches Constructivistes*, Paris, Armand Colin, 2005.

RAFFARIN, Jean-Pierre, *Pour une nouvelle gouvernance*, édition L'Archipel, 2002.

SARRASIN, Bruno, *Ajustement structurel et lutte contre la pauvreté en Afrique : la Banque mondiale face à la crise*, Paris, Québec, Ed. L'Harmattan, 1999.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, *Sociologie politique*, Ed. Montchrestien, 1998.

STIGLITZ, Joseph E, *La grande désillusion*, Fayard, 2002.

SUREL, Yves, La science politique et ses méthodes, Paris, Armand Colin, 2015.

THRIOT, C ; MARTY. M et E. NADAL, E, *Penser la politique comparée : un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2004.

TOURAINE, Alain, *Qu'est-ce que la démocratie* ? Ed. Fayard, 1994.

VEDEL, Georges; DELVOLVE, *Droit administratif*, PUF, 10ème édition, 1988.

WEBER, Max, *Le savant et le politique*, librairie Plon, 1959.

OUVRAGES SPECIAUX

- ***GOUVERNANCE, REGULATION ET ACTION PUBLIQUE***

BARTOLIE, ANNIE, *Le Management dans les organisations publiques*, Ed. Dunod, 2ème édition, 2005.

BELLINA, Séverine; MAGRO Hervé; DE VILLEMEUR, Violaine, (dirs.), *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, édition Karthala, Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008.

BEZES, Philippe et SINE, Alexandre, *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, 1ère édition, 24 août 2011.

BORRAZ, Olivier et GUIRAUDON, Virginie, *Politiques publiques 2, changer la société*, Collection Académique, Broché, 2 novembre 2010.

BRIQUET, Jean-Louis et SAWICKI, Frédéric (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, PUB, 1998.

CALAME, Pierre, *La démocratie en miette : pour une révolution de la gouvernance*, Ed. Descartes & Cie, Collection gouvernance et démocratie, 2003.

CALAME, Pierre ; TALMANT, André, *L'État au cœur, le meccano de la gouvernance*, Ed. Desclée de Brouwer, 1997.

CHESTERMAN, Simon; IGNATIEFF, Michael, *Making states work*: *state failure and the crisis of governance*, UNU Press, New York, 2005.

COMMAILLE, Jacques et JOBERT, dir. Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.I., janvier 1999.

DE BRUYNE, Paul ; KABAMBA, Nkulu, *La Gouvernance nationale et locale en Afrique Sub – Saharienne*, Ed. Harmattan, 2001.

DEFARGES, Philippe Moreau, *La gouvernance*, collection : Que sais-je ? Ed. PUF, 2003.

FERGUSON, Adam, *Essai sur l'histoire de la société civile*, PUF, 1992.

FOURCHARD, Laurent, (dir.), *Gouverner les villes d'Afrique*: *État, gouvernement local et acteurs privés*, Ed. Karthala, 2007.

FRIEDBERG, Erhard, *Le pouvoir et la règle, dynamique de l'action organisée*, Seuil, 1993.

GAUDIN, Jean-Pierre, *Pourquoi la Gouvernance ?* , Presses de Sciences PO, 2002.

GUIGNER, Sébastien, « Pour un usage heuristique du néo-institutionnalisme », in : *Gouvernement et action publique*, n° 3, juillet-septembre 2012.

HALPERN, Charlotte ; Pierre, LASCOUMES ; LE GALES, Patrick, *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 30 janvier 2014.

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique: l'action publique*, édition Armand Colin, 2008.

HAUBERT, Maxime ; REY, Pierre-Philippe, *Les sociétés civiles face au marché. Le changement social dans un monde postcolonial*, Karthala, 2000.

HERMET, Guy ; KAZANCIGIL, Ali et PRUD'HOMME, Jean-François, *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala, 2005.

HYDEN, Goran ; BRATTON, Michael, *Gouverner l'Afrique : vers un partage des rôles*, Paris, Nouveaux Horizons, 1992.

IGR (Institut de recherche et débats sur la Gouvernance), *La Gouvernance en Révolution (s), Chronique de la Gouvernance*, Ed. Charles Léopold MAYER, 2012.

JAGLIN, Sylvy et DUBRESSON, Alain, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire*, Ed. Karthala, 1993.

JOBERT, B ; MULLER, P., *L'État en Action*, Paris, PUF, 1987.

KUBLER, Daniel et De MAILLARD, Jacques, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, PUG, Septembre 2009, 2eme édition - septembre 2015.

KOOIMAN J, *Modern Governance: New Government–Society interaction*, London, Ed. Jan KOOIMAN, 1993.

KOOIMAN, Jan, *Governing as governance*, London, Sage publications, 2003.

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, 2ème édition, Armand Colin, 2012.

LASCOUMES, Pierre et LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, 2004.

LE GALES, Patrick et THATCHER, Mark, *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995.

LESOURNE, Jacques, *Démocratie, Marché, gouvernance: quel avenir*, Paris, Ed. Odile Jacob, août 2004.

MARCH, J. and OLSEN, J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

MASSARDIER, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

MENY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *Politique publique*, PUF, 1989.

MULLER, Pierre ; SUREL, Yves, *L'Analyse des politiques publiques*, Ed. Montchrestien, Coll. « Clefs -Politique », 1998.

PAQUET, Gilles, *Pathologies de gouvernance, essais de technologies sociales*, Ed. Montréal, 2004.

PERRET, Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, Nouvelle édition, Collection Repères, La Découverte, 2008.

QUANTIN, Patrick, (dir.), *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Karthala, 2005.

RHODES, R.A.W, *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountabilit*y, Open University press, Buckingham Philadelphia, 1997.

SUE, Roger, *La Société civile face au pouvoir*, Presses de Science Po, 2003.

ZITTOUN, Philippe, Fabrique politique des politiques publiques, une approche pragmatique de l'action publique, Presses de Sciences Po, 5 novembre 2013.

- ***ADMINISTRATION, INSTITUTIONS ET MANAGEMENT PUBLIC***

ALECIAN, Serge ; FOUCHER, Dominique, *Le Management dans le service public*, édition d'Organisation, 2002.

AMIEL, Michel et *alii*. *Management de l'administration*, Ed. Deboeck, Bruxelles, 1993.

AUBY, Jean-François, *Management public, Introduction générale*, Ed. Essentielles, 1996.

BARTOLIE, ANNIE, *Le Management dans les organisations publiques*, Ed. Dunod, 2ème édition, 2005.

CHEVALLIER, Jacques, *Science administrative*, PUF, 1986.

CHEVALLIER, Jacques, *Institutions politiques*, L.G.D.J, 1996.

CROZIER, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le seuil, 1963.

DARBON, Dominique, *La tyrannie des modèles: diffusion, mimétisme et dépolitisation de l'ingénierie institutionnelle en Afrique*, Paris, Karthala-MSH-A, 2008.

DARBON, Dominique et de GAUDUSSON Jean Bois du (dirs.), *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997.

DRUCKER, Peter, *The practice of management*, New York, Harper and Row, traduction française: *La pratique de la direction des entreprises*, Paris, Ed. D'Organisation, 1957.

EISENMANN, Charles, *Cours de Droit administratif*, Tome 1, Paris, *LGDJ*, 1982

FINGER, Matthias et BERANGERE, Ruchat, (dirs.) *Pour une nouvelle approche du Management public. Réflexions autour de Michel CROZIER*, Seli Arslan, 1997.

GOW, BARETTE, DION, FORTMANN, *Introduction à l'administration publique: une approche politique*, Ed. Gaëtan Morin, 1987.

GREMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucratie et notables dans le système politique français*, édition du Seuil, 1976.

GUILLEMANT, Raphaële Fabre, *Les Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, Paris, édition l'Harmattan, 1998.

HUGUES, Owen, *Public Management and Administration*: *An Introduction*, Londres, Macmillan, 1998.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A., *Organisations*, New York, Wiley, 1958.

MENY, Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993.

MERCIER, Jean, *L'Administration publique, De l'Ecole classique au nouveau management public*, Les Presses de l'Université de Laval, 2002.

POLLITT, Christopher, *Managerialism and Public services*, Oxford, Blackwell, 1993.

TIMSIT, Gérard, *l'administration publique des pays en développement*, Dossiers de l'Institut des sciences juridiques du développement, Université René Descartes, s.d.

TIMSIT, Gérard, (dir.), *Les administrations qui changent: innovations techniques ou nouvelles logiques*, PUF, 1996.

- ***OUVRAGES SUR LE SENEGAL***

BOCKEL, Alain, *Droit administratif,* Nouvelles éditions africaines, 1978.

CISSE, Blondin, *Confréries et Communauté politique au Sénégal*, L'Harmattan 2007.

D'ANGELO, Sebastiano, *Politiques et marabouts au Sénégal: 1854-2012*, Academia-L'Harmattan, 2013.

DIAGNE, Abdoulaye et Gaye DAFFE (dirs.), *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, CREA-Karthala, 2002.

DIOP, Mamadou, *L'Administration d'État au Sénégal*, édition Clairafrique, Dakar, mai 2011.

DIOP, Momar Coumba (dir.) *Sénégal (2000-2012), Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, CRES-Karthala, 2013.

DIOP, Momar Coumba, dir, *Gouverner le Sénégal*. *Entre ajustement structurel et développement durable*, Ed. Karthala, 2004.

DIOP, Momar-Coumba, (dir.), *Sénégal, trajectoire d'un État*, Ed. Karthala, 1992

DIOUF, Mamadou ; DIOP, Momar Coumba, *Le Sénégal sous Abdou Diouf, État et Société*, Paris, Karthala, 1990.

DIOUF, Mamadou, *Le Kajoor au XIXe siècle, Pouvoir ceddo et conquête coloniale*, Karthala, 1990,

DURUFLE, Gilles, *Le Sénégal peut-il sortir de la crise ?* , Ed. Karthala, 1994.

FALL, Ismaïla Madior, *Sénégal : Une démocratie « ancienne en mal de réforme »*, une étude d'Afrimap et de l'Open Society Initiative For West Africa (OSIWA), Open Society Foundations, 2012.

FOUGEYROLLAS, Pierre, *Modernisation des hommes*: l'exemple du Sénégal, Flammarion, Paris, 1967.

GAUTRON, Jean-Claude, *L'administration sénégalaise*, Encyclopédie administrative, Institut international d'administration publique (IIAP), Ed. Berger-Levrault, 1971.

GUEYE, Cheikh Mbacké, *Carnets politiques du Sénégal, regard critique sur la décennie post-alternance*, L'Harmattan, juin 2014.

LY, Abdoulaye, *Les regroupements politiques au Sénégal, 1956-1970*, CODESRIA, 1992.

MBAYE, Abdoul, *Servir*, Dakar, Didactika, Avril 2014.

O'BRIEN, Donald Cruise ; DIOP Momar Coumba et DIOUF, Mamadou, *La construction de l'État du Sénégal*, Ed. Karthala, 2002.

SOW, Fatou, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, Dakar, Initiations et Etudes africaines, n°XXIX, Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN), 1972.

SY, Demba, *Droit administratif*, 2ème édition, revue, corrigée et augmentée, L'Harmattan, mai 2014.

ZUCCARELLI, François, *Un Parti politique africain: L'Union Progressiste Sénégalaise,* Paris, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, 1970.

ZUCCARELLI, François, *La vie politique sénégalaise (1940-1988),* Paris, Centre des Hautes Etudes sur L'Afrique, 1988.

ARTICLES ET REVUES

ASSOGBA, Yao, « Problématique de la gouvernance en Afrique au Sud du Sahara : Tendance générale en Afrique Francophone », in: *Revue canadienne d'études du Développement*, n°. Spécial, 1996.

BADIE, Bertrand, « Formes et transformations des communautés politiques », in: M. GRAWITZ et J. LECA, *Traité de Science politique*, Tome 1, *La Science politique, Science sociale : L'ordre social*, PUF, 1985.

BALME, Richard ; BROUARD, Sylvain, « Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique », in: *Approches, concepts et méthodes. L'analyse politique de l'action publique*, in: *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005.

BARON, Catherine, « La gouvernance : débat autour d'un concept polysémique », in: *La gouvernance : une approche transdisciplinaire*, in: *Droit et Société*, n°54, 2003.

BARTOLI, ANNIE, « Vers un management public éthique et performant », in : *Ethique et performance en management publique, in : Revue française d'Administration publique* (RFAP), n° 140, 2011, Pp. 629-639.

BELLINA, Séverine et MAGRO, Hervé, « L'État dans les politiques de développement. Le défi de l'approche par la gouvernance démocratique », in: *Séverine BELLINA; Hervé MAGRO; Violaine de VILLEMEUR, La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement*, édition Karthala, Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008.

BEZES, Philippe et PIERRU, Frédéric, « État, administration et politiques publiques: les dé-liaisons dangereuses », *in: Approches croisées de l'État, du Gouvernement et de l'action publique, in: Gouvernement et action publique*, n° 2, avril-juin 2012.

BLUNDO, Giorgio, « La corruption comme mode de gouvernance locale: trois décennies de décentralisation au Sénégal », *Afrique contemporaine*, numéro spécial, 3ème trimestre 2001.

BOISVERT, Yves, « Quand l'Ethique regarde le politique », in: *Gouvernance et société civile*, in: *Politique et Sociétés*, vol. 20, n°2-3, 2001.

BONGRAND, Philippe ; LABORIER, Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », in: *Approches, concepts et méthodes. L'analyse politique de l'action publique*, in: *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005.

BOROT, Luc, « Gouvernance », in: *Cités*, n°9, Paris, PUF, 2002.

BOSSUYT, Jean, « La Gouvernance à la croisée des chemins », in: BELLINA, Séverine; MAGRO Hervé; DE VILLEMEUR, Violaine, (dirs.), in: *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, édition Karthala, Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008.

BOUILLOT, Michel, « Gouvernance néolibérale: nouvelle architecture territoriale, nouvelles règles du jeu », in: *Pensée*, n°334, 2003.

BOUMAKI, Benjamin, « La « bonne gouvernance » et l'État en Afrique », in: *Revue juridique et politique*, indépendance et coopération, n°1, 2002.

BRATTON, Michael; ROTHCHILD, Donald, "The institutional bases of governance", in: Goran HYDEN and Michael BRATTON, *Governance and politics in Africa*, Lynne Rienner publishers, Boulder & London, 1992.

BRATTON, Michael; VAN DE WALLE, Nicolas, "Toward Governance in Africa: Popular Demands and State Responses", in: Goran HYDEN and Michael BRATTON, *in: Governance and politics in Africa*, Lynne Rienner, Boulder & London, 1992.

BRAUN, Dietmar ; PAPADOUPOULOS, Yannis, « Niklas Luhmann et la gouvernance », in: *Politix*, vol. 14, n°55, 2001.

BRESSON, Jean Cartier, « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », *Revue Tiers Monde*, tome XLI, n°161, janvier-mars 2000.

CAMPBELL, Bonnie, « Débats actuels sur la reconceptualisation de l'État par les organismes de financement multilatéraux et l'USAID », in: *Besoin d'État*, in: *Politique africaine*, n°61, Mars 1996.

CANNAC, Yves et GODET, Michel, « La bonne gouvernance : l'expérience des entreprises, son utilité pour la sphère politique », *Futuribles*, n°265, Juin 2001.

CAPELLER, Wanda ; SIMOULIN, Vincent, « La gouvernance : du programme de recherche à la transdisciplinarité », in: *La gouvernance : une approche transdisciplinaire*, in: *Droit et Société*, n°54, 2003.

CARTIER–BRESSON, Jean, « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », in: *Tiers monde*, Janvier 2000, n°161.

CATLA, Michel, « De la genèse d'une régulation territorialisée à l'émergence d'une gouvernance territoriale », in: PASQUIER, Romain, SIMOULIN, Vincent et WEISBEIN, (dir.), in: *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J, série politique, in: *Droit et Sociétés*, vol. 44, 2007.

CHANIAL, Philippe ; LAVILLE, Jean-Louis, « *Société civile et Associationnisme : une analyse sociohistorique du modèle français d'économie sociale et solidaire* », in: *Politique et Sociétés*, vol. 20, n°2-3, 2001.

CHEVALLIER, Jacques, « Décentralisation et politiques publiques », in: *Décentralisation, bilan et perspectives. Des structures de gestion aux politiques locales: les enjeux de l'administration territoriale*, in: *AJDA*, numéro spécial, 20 avril, 1992.

CHEVALLIER, Jacques ; LOSCHAK; Daniele, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *RFAP*, n°24, octobre -décembre 1982.

CHEVALLIER, Jacques, « L'analyse institutionnelle », in: *l'institution*, *CURRAP*, PUF, 1981.

CISSE, Fatou et Gaye DAFFE, « L'ajustement interne: une politique coûteuse et inefficace », in: Abdoulaye Diagne et Gaye DAFFE (dirs.), in: *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, CREA-Karthala, 2002.

DURAND, Patrice, « l'évaluation des politiques publique: une résistible obligation », *in : Evaluation des politiques publiques sanitaires et sociales, in : Revue française des affaires sociales*, 2010, n° 1-2, pp. 5-24.

Elie COHEN, « De l'État dirigiste à l'État régulateur », in: *Les métamorphoses de l'État*, n° 133, décembre 2002.

COHEN, Jean L. ; ARATO, Andrew, « Un nouveau modèle de société civile », *Les temps modernes*, Paris, 1993.

COLE, Alistair et JOHN Peter, « Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande Bretagne », in: *Patrick le Galès et Mark Thatcher*, in: *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995.

CRAWFORD, Adam, « Vers une reconfiguration des pouvoirs ?, le niveau local et les perspectives de la gouvernance », in: *Déviance et Société*, vol. 25, n°1, 2001.

CROUZEL, Ivan, « Refonder l'État: L'administration publique au cœur d'une réforme politique », in: *La Gouvernance en Révolution (s)*, Institut de recherche et débats sur la Gouvernance, Ed. Charles Léopold MAYER, 2012.

CROWLEY, John, « Usage de la gouvernance et de la gouvernementalité », *Critique internationale*, n°21, Octobre 2003.

DAHOU, Tarik; FOUCHER, VINCENT, « La voix du politique », in: *Le retour du politique*, in: Cahiers d'études africaines, n° 178, 2005.

DARBON, Dominique, « Comparer les administrations du Nord et du Sud : « Orientations méthodologiques à partir des administrations des Afriques », in: *Céline THRIOT, M. MARTY & E. NADAL, Penser la politique comparée : un état des savoirs théoriques et méthodologiques*, Paris, Karthala, 2004.

DARBON, Dominique, « Peut- on relire le politique en Afrique via les politiques publiques ? », in: *A. Triulzi, éd., State, Power and New political actors in postcolonial Africa*, Milan, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2004.

DARBON, Dominique, « Pour une socio-Anthropologie de l'Administration en Afrique II, retour méthodologique à propos d'un article de Jean-Pierre Olivier de SARDAN », in: *Politique africaine*, n°96, Décembre 2004.

DARBON, Dominique, « Réformer ou Reformer les Administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique*, n°105/106, 2003.

DARBON, Dominique, « « L'Aventure ambiguë » des administrations africaines de succession française dites francophones », in: *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 2, n° 2, 1994.

DARBON, Dominique, « Un royaume divisé contre lui-même… La régulation défaillante de la production du droit dans les États d'Afrique noire », in: Dominique DARBON et Jean du Bois de GAUDUSSON (dirs.), in: *La création du droit en Afrique*, Karthala, 1997.

DARBON, Dominique, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in: Yves MENY, in: *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993.

DARBON, Dominique, « Déconcentration et Décentralisation administratives au Sénégal », in: J. du Bois de GAUDUSSON; D. DARBON; A. MOYRAND, in: *Déconcentration et Décentralisation administratives en Afrique francophone*, Informations et Documents n° 4, Université de Bordeaux I-CEAN, IIAP, mai 1989.

DARBON, Dominique, « Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique », *Revue française d'administration publique*, n°35, juillet –septembre, 1985.

DARMON, Isabelle, « « Dialogue civil », « gouvernance » et société civile », in: *Revue nouvelle*, n°3 – 4, 2002.

DE ALCANTARA, Cynthia Hewitt, « Du bon usage du concept de gouvernance », *RISS*, n°155, Mars 1998.

DE SARDAN, Jean-Pierre Olivier, « État, Bureaucratie et Gouvernance en Afrique de l'Ouest Francophone, un diagnostic empirique, une perspective historique », in: *Politique africaine*, n°96, Décembre 2004.

DE SENARCLENS, Pierre, « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », *RISS*, n°155, Mars 1998.

DEBENE, Marc, « La réorganisation de Dakar et sa région », *RIPAS*, n° 11, octobre-décembre 1984

DEFARGES, Philippe Moreau, « Gouvernance ». Une mutation du pouvoir ?, in: *Le débat*, n°115, Ed. Gallimard, Mai – Aout 2001.

DELPEREE, Francis, « La Gouvernance en tout sens », in: *Elites, gouvernance et gestion du changement*, Ed. L'Harmattan – Gret, 2002.

DJELIC, Marie-Laure, « L'arrivée du management en France: un retour historique sur les liens entre managérialisme et État », in: *Politique et Management public*, volume 22, n°2, juin 2004.

DIAGNE, Abdoulaye, « Les politiques économiques et leurs performances: un aperçu », in: *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, sous la direction de Momar Coumba DIOP, Ed. Karthala, 2004.

DIAGNE, Abdoulaye; Sabiou KASSOUM et Salif Sada SALL, « Nature et source de la croissance », in: Abdoulaye Diagne et Gaye DAFFE (dirs.), in: *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, CREA-Karthala, 2002.

DIAGNE, Mayacine, (dir.), Relance du développement local au Sénégal, Revue sénégalaise du développement locale, de la décentralisation et de la bonne gouvernance, n°1, Harmattan, septembre 2011.

DIALLO, Massaër, *« Pouvoir d'État, Gouvernance et Traditions culturelles africaines »*, in: *Gouvernance et Développement*, Ed. IAD, Dakar, Avril 1997.

DIATTA, Hervé, « Gouvernance et efficacité de l'investissement en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Georges Walter Ngango*, collection Grandscolloques, Ed. Montchrestien, 2003.

DIOP, Momar-Coumba, « Essai sur « l'art de gouverner » le Sénégal », in: *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, sous la direction de Momar Coumba DIOP, Ed. Karthala, 2004.

DIOUF, Mamadou, « Culture politique et administrative et réformes économiques », in: *La construction de l'État du Sénégal*, Ed. Karthala, 2002.

DOE, Lubin, « De la réforme de la fonction publique des pays de l'UMOA », *RISS*, n°155, Mars 1998.

DRYZEK, John, « Don't toss coins in garbage cans: a prologue to policy design », *Journal of public policy*. 3, 1983

DUPUY, Claude ; LEROUX Isabelle ; WALLET Frédéric, « Conflit, négociation et gouvernance territoriale », in: *La gouvernance : une approche transdisciplinaire*, in: *Droit et Société*, n°54, 2003.

DURAN, Patrice et TRUONG, Fabien « La participation politique : nouvelles dimensions, nouveaux problèmes », in: *La participation politique, in : Idées économiques et sociales,* CNDP, n° 173, 2013/3, pp. 4-7.

ETEMADI, Nasser, « Limites et actualité du concept de société civile », in: *L'Homme et la Société,* n°136-137, Avril – Septembre 2000.

Frédérique SIX et Alan LAWTON, « Pour une théorie sur les systèmes d'intégrité: une approche configurationnelle », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, (Vol. 79), 4/ 2013, p. 687-708.

FREUDENBERGER, M. et SCHOONMAKER K. ; *Mbegue : l'habile destruction d'une forêt sahélienne* (dossier), Londres, International Institute for the Environment and Development, 1991

GAMA Claire Launay et VIELAJUS Martin, « L'inscription des pratiques d'évaluation dans une stratégie de Réforme de l'action publique », in : *Chronique de la Gouvernance*, Ed. Charles Léopold MAYER, 2009.

GAYE, Daffé ; DIOP, Momar-Coumba, sous la direction de Momar Coumba DIOP, « Réformes économiques et environnement institutionnel. La politique industrielle et

commerciale », in: *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, Ed. Karthala, 2004.

GELLNER, Ernest, « La société civile dans une perspective historique », *Revue Internationale de Sciences Sociales*, n°. 129, août 1991.

GREEN, Donald P. ; SHAPIRO, Ian, « Choix rationnels et politique, pourquoi en savons-nous toujours aussi peu ?, *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, février 1995.

GUEYE, Babacar, « La transformation de l'État en Afrique : l'exemple du Sénégal », in: *Droit Ecrit – Droit sénégalais*, n°2, Juin 2003.

HAQUE M. Shamsul « Repenser l'administration pour le développement – Hommage à Fred W. Riggs », numéro spécial sur l'Administration publique en Afrique, *Revue Internationale des Sciences Administratives* 4/2010 (Vol. 76), p. 803-809.

HALL, Peter A. ; TAYLOR, ROSEMARY, C.R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997.

HAMDOK, Abdallah et KIFLE, Henock, « Gouvernance et croissance », in: *L'Afrique : réforme et croissance*, OCDE, 2000.

HASSENTEUFEL, Patrick ; William GENIEYS, « Qui gouverne les politiques publiques ? Par delà la sociologie des élites », in : *Approches croisées de l'État, du Gouvernement et de l'action publique, in : Gouvernement et Action publique*, n° 2, Avril-juin 2012.

HASSENTEUFEL, Patrick, « Les processus de mise sur agenda, sélection et construction des problèmes publics, in : *Comment fabriquer une politique sociale ? in : Information sociale*, n° 157, 2010, pp. 50-58.

HASSENTEUFEL, Patrick, « L'État mis à nu par les politiques publiques », in: Bernard BADIE et Y. DELOYE (dir.), *Le temps de l'État*. Mélanges en l'honneur de Pierre BIRNBAUN, Paris, Fayard, 2007.

HASSENTEUFEL, Patrick, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », in: *Approches, concepts et méthodes. L'analyse politique de l'action publique, Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005.

HASSENTEUFEL, Patrick, « Do policy Networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'État en interaction", in: *Patrick Le Galès et Mark Thatcher*, in: *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995.

HAUBERT, Maxime, « L'idéologie de la société civile », in: *Maxime Haubert et Pierre-Philippe Rey, Les sociétés civiles face au marché. Le changement social dans un monde postcolonial*, Karthala, 2000.

HERMET, Guy, « Gouvernance sans doute, mais pas contre l'État démocratique », in: *Démocratie et gouvernance mondiale, quelles régulations pour le XXIe siècle*, Ed. UNESCO, Karthala, 2003.

HERMET, Guy ; KAZANCIGIL, Ali, « Introduction », in: *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala, 2005.

HERMET, Guy, « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité », in: *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala, 2005.

HIBOU, Béatrice, Banque mondiale : « Les méfaits du catéchisme économique, l'exemple de l'Afrique subsaharienne », *Esprit*, n°8-9, Août - Septembre 1998.

HEALEY, John; ROBINSON, Mark, "Democracy, governance and economic policy: Sub-saharan Africa" in: *comparative perspective*, London, Overseas Development Institute, 1992.

HOLM, John Dwight, « Société civile et Démocratie : Réflexion sur l'Expérience du Botswana, in: *Alternative Démocratique*, n°. 2, Octobre – Novembre – Décembre 1990.

HYDEN, Goran, Governance and the study of politics, in: *Goran Hyden and Michael Bratton*, in: "*Governance and politics in Africa"*, Lynne Rienner, Boulder & London, 1992.

JESSOP, Robert, « L'imaginaire économique et l'économie politique des échelles », in: PASQUIER, Romain, SIMOULIN, Vincent et WEISBEIN, (*dir.*), *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J, série politique, in: *Droit et Sociétés*, vol. 44, 2007.

JESSOP, Bob, « L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec : le cas du développement économique », *RISS*, n°155, Mars 1998.

JOBERT, Brunot « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », in: *RFSP*, volume 42, n° 2, avril 1992.

JOUVE, Bernard, « Les réseaux et communautés de politique publique en action », in: *Patrick Le Galès et Mark Thatcher*, in: *Les réseaux de politique publique*, L'harmattan, 1995.

KAMTO, Maurice, « Les Rapports État – Société civile », in: *Afrique 2000*, n°. 19, Octobre – Novembre.

KAZANCIGIL, Ali, *« Gouvernance et Science : modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au* marché », RISS, n°155, Mars 1998.

KAZANCIGIL, Ali, « La gouvernance : itinéraires d'un concept », in: Javier SANTISO (dir.), *A la recherche de la démocratie, in: Mélanges offerts à Guy Hermet*, sous la direction de, Paris, Karthala, 2002.

KAZANCIGIL, Ali, « La gouvernance et la souveraineté de l'État », in: *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala, 2005.

KASSE, Moustapha, « Démocratie et Développement en Afrique », *Alternative démocratique*, n°2, 1990.

KHILNANI, Sunil, « La société civile, une résurgence », *Critique internationale*, n°10, Presses de Sciences PO, Janvier 2001.

KIVINIEMI, Markku, « Les politiques publiques et leurs cibles: une typologie du concept de mise en œuvre », in: *L'étude des politiques publiques: Approches comparatives, le contexte institutionnel et application*, in: *RISS*, n°108, 1986.

KNACK, Stephen ; KURGLER, Mark ; MANNING, Nick, « Les indicateurs de gouvernance de seconde génération », in: « Evaluer la qualité de la gouvernance », in: *Revue internationale des sciences administratives*, Vol.69, n°3, Septembre 2003.

KOLTHOFF, Emile et al. « Les systèmes d'intégrité afin de sauvegarder l'éthique et l'intégrité de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 4/ 2013 (Vol. 79), p. 639-642.

LANGROD, Georges, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », *RISA*, vol. XXXIX, n°2, 1973.

LE GALES, Patrick, « Les nouveaux instruments de l'État », in: *L'État*, in: *Alternatives Economiques*, Hors-série, n°61, 3ème trimestre, 2004.

LE GALES, Patrick, « Le desserrement du verrou de l'État ? » *Revue internationale de politique comparée*, 6 (3), 1999.

LE GALES, Patrick, « *Les réseaux d'action publique, entre outil passe-partout entre théorie de moyenne portée* », in: Patrick Le Galès et Mark Thatcher, in: Les réseaux de politique publique, L'Harmattan, 1995.

LECA, Jean, « Sur la gouvernance démocratique: entre théorie et méthode de recherche empirique », in: *Politique européenne*, n°1, Avril 2000.

LECA, Jean, « De la lumière sur la société civile », *Critique internationale*, n°21, Octobre 2003.

LECA, Jean ; JOBERT, Bruno, « Le dépérissement de l'État. A propos de « l'acteur et le système », de Michel CROZIER et Ehrard FRIEDBERG », *Revue française de science politique*, vol.30, n° 6, décembre 1980.

LECOURS, André, « L'approche néo – institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », in: *Politiques et Sociétés*, vol. 21, n°3, 2002.

LEHMBRUCH, Gerhard, « Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique », in: Patrick Le Galès et Mark Thatcher, in: *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995.

LEMIEUX, Vincent, « L'analyse politique de la décentralisation », *Revue canadienne de science politique*, décembre 1996.

LORRAIN, Dominique, « Administrer, gouverner, réguler », in: *Gouvernance*, in: *Les Annales de la recherche urbaine*, n°. 80 – 81, Décembre 1998.

MARCH, James-Gardner; OLSEN, Johan-P., *Democratic governance*, Free press, New York, 1995.

MARSH, David, «Théorie de l'État et Modèle de réseaux d'action publique", in: Patrick le Galès et Mark Thatcher, in: *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995.

MEDARD, Jean François, « Clientélisme politique et corruption », *Revue Tiers Monde*, tome XLI, n°61, janvier-mars 2000.

MEDARD, Jean François, *L'État sous-développé en Afrique: Clientélisme politique ou néo-patrimonialisme ?*, CEAN, 1982.

MERRIEN, François-Xavier, « De la gouvernance et des États providences contemporains », *RISS*, n°155, Mars 1998.

MILANI, Carlos ; SOLINIS, German, « Une gouvernance mondiale démocratique est-elle possible ? Quelques pistes pour l'avenir », in: *Démocratie et gouvernance mondiale : quelles régulations pour le XXIe siècle*, Ed. UNESCO - Karthala, 2003.

MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie de Changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs », in: *Approches, concepts et méthodes. L'analyse politique de l'action publique*, in: *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005.

MULLER, Pierre, « Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques », *RFSP*, 1996.

MUSSELIN, Christine, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques : deux approches pour un même objet ? », in: *Approches, concepts et méthodes. L'analyse politique de l'action publique,* in: *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005.

N'DIAYE, Paul, « La politique de l'environnement: analyse d'une gestion », in: Sénégal, *Trajectoire d'un État, Momar-Coumba DIOP* (dir.), CODESRIA, 1992.

O'BRIEN, Donald Cruise, « La négociation du contrat social sénégalais », in: *La construction de l'État au Sénégal*, Ed. Karthala, 2002.

O'BRIEN, Donald Cruise ; DIOP, Momar-Coumba ; DIOUF, Mamadou, *La Construction de l'État du Sénégal*, Ed. Karthala, 2002.

OHNESORGE, John K. M, « État de droit (rule of law) et développement économique. L'étrange discours des institutions financières internationales », *Critique internationales*, n°18, presses de science po, Janvier 2003.

OLUKOSHI, Adebayo, « Démystifier la gouvernance et enrichir son contenu démocratique », in: *BELLINA, Séverine; MAGRO Hervé; DE VILLEMEUR, Violaine*, (dirs.), *La Gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement* ?, édition Karthala, Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008.

OLOWU, Dele, « Evaluation des politiques de décentralisation en Afrique dans les années quatre- vingt dix », *in: Revue française d'administration publique*, n°88, Octobre - - Décembre 1998.

OSMONT, Annick, « La « Gouvernance » : concept mou, politique ferme », in: *Gouvernance*, in: *Les annales de la recherche urbaine*, n°.80-81, Décembre 1998.

OSMONT, Annick, « La régularisation foncière à Dalifort (Dakar, Sénégal) ou comment se passer des communes », in: SYLVY JAGLIN et Alain DUBRESSON (dirs.), in: *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisation en question*, Karthala, 1993.

OTAYEK, René : « Vu d'Afrique. Société civile et Démocratie. De l'utilité du regard décentré », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 9, n°2, été 2002.

PAGDEN, Anthony, « La genèse de la gouvernance et l'ordre mondial cosmopolitique selon les lumières », *RISS*, n°155, Mars 1998.

PALIER, Bruno ; SUREL, Yves, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », in: *Approches, concepts et méthodes. L'analyse politique de l'action publique*, in: *Revue française de Science politique*, vol. 55, n°1, février 2005.

PAPADOPOULOS, Yannis, « Démocratie, gouvernance et « management de l'interdépendance » des rapports complexes », in: *A la recherche de la démocratie*, in: *Mélanges offerts à Guy Hermet*, sous la direction de Javier Santiso, Karthala, 2002.

PEEMANS, Jean – Philippe ; LAURENT, Pierre – Joseph, « Pratique identitaire, décentralisation et gouvernance locale », in: *cahiers africains* (Bruxelles), n°23 – 24, Décembre 1996.

PETITEVILLE, Franck, « Trois figures mythiques de l'État dans la théorie du développement », *RISS*, n°155, Mars 1998.

POLLET, Gilles ; PAYRE, Renaud, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », in: *Approches, concepts et méthodes. L'analyse politique de l'action publique*, in: *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, février 2005.

PONCELET, Marc et PIROTTE, Gautier, « L'invention africaine des sociétés civiles: déni théorique, figure imposée, prolifération empirique, in: *Les organisations de la société civile*, in: *Mondes en Développement*, tome 35, 2007.

PRUD'HOMME, Jean-François, « Les partis politiques et la gouvernance », in: *La gouvernance. Un concept et ses applications »*, Ed. Karthala, 2005.

RANGEON, François, « Le gouvernement local », in: *Gouvernabilité*, *CURAPP*, Ed. PUF, 1996.

RHODES, R.A.W et MARSH David, « Les Réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in: *Patrick Le Galès et Mark Thatcher*, in: *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995.

ROSANVALLON, Pierre, « La tension entre État et Société civile », in: L'État, in: *Alternatives Economiques*, Hors-série, n°61, 3ème trimestre, 2004.

ROSENBAUM, Allan, « Gouvernance et Décentralisation. Leçon de l'expérience », in: *Démocratie, Gouvernance et Décentralisation*, in: *Revue française d'Administration publique*, n°88, Octobre – Décembre, 1998.

ROUBAN, Luc, « Le discours néolibéral sur la transformation de l'État », in: *L'État*, in: *Alternatives Economiques*, Hors-série, n°61, 3ème trimestre, 2004.

ROUSSEAU, Isabelle, « Réforme de l'État et la gouvernance dans les pays en voie de démocratisation », in: *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala, 2005.

SALDOMANDO, Angel, « Quelques interrogations sur la gouvernance », in: *Les non-dits de la bonne gouvernance*, HCCI, Ed. Karthala, 2001.

SAMB, Moussa, « Développer et Renforcer la Société civile », in: *Gouvernance locale*, n°. 1, 1996.

SAMB, Moussa, « La gouvernance publique : changement ou continuité ? », in: *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, sous la direction de Momar Coumba DIOP, Ed. Karthala, 2004.

SANTISO, Carlos, « Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance : vers une nouvelle coopération politique au développement », in: *Les non-dits de la bonne gouvernance*, HCCI, Ed. Karthala, 2001.

SAINT-MARTIN, Denis, « La gouvernance comme conception de l'État de la « troisième voie » dans les pays anglo-saxons, in: *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Ed. Karthala, 2005.

SAPIR, Jacques, « Légitimité, Souveraineté, Gouvernance : de la pertinence de certaines critiques de Carl Schmitt à la formulation de la théorie d'un ordre démocratique », *HCCI*, in: *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Ed. Karthala, 2001.

SAUQUET, Michel et VIELAJUS, Martin, « Les acteurs non étatiques: le nouveau maillon fort de la gouvernance », in : *Chroniques de la Gouvernance* 2009-2010, édition Charles Léopold MAYER, 2009.

SCHARPF, Fritz, W., « Echec des politiques et réforme des institutions: pourquoi la forme devrait-elle suivre la fonction ?, in: *L'étude des politiques publiques*, in: *RISS* n°108, 1986.

SCHICK, Allen, « Les agences à la recherche de principe », in: *Les autres visages de la gouvernance publique: agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, 2002.

SIMOULIN, Vincent, « La gouvernance territoriale: Dynamiques discursives, stratégiques et organisationnelles », in: Romain PASQUIER**,** Vincent SIMOULIN, et WEISBEIN, (dir.), *La Gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, L.G.D.J, série politique, in: *Droit et Sociétés*, vol. 44, 2007.

SIMOULIN, Vincent, « La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmelienne », in: *la gouvernance : une approche transdisciplinaire*, in: *Droit et Sociétés*, n°54, 2003.

SINDZINGRE, Alice, « Le concept de gouvernance : élément d'économie politique », in: *Les non-dits de la bonne gouvernance, HCCI*, Ed. : Karthala, 2001.

SMITH, Andy, « Réintroduire La Question du sens dans les réseaux d'action publique », in: Patrick Le Galès et Mark Thatcher, in: *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995.

SMOUTS, Marie-Claude, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *RISS*, n°155, Mars 1998.

STIGLITZ, Joseph E, « vers un nouveau paradigme pour le développement », in: *l'Economie politique*, n°5, 1er trimestre2000, Paris, Ed. Alternative économique, 2000.

STOKER, Gerry, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *RISS*, n°155, Mars 1998.

STONE, Alec, « Le néo-institutionnalisme: défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992.

TIMSIT, Gérard, « Le concept de l'administration publique et la langue française », in: *l'administration publique des pays francophones à l'aube des années 2000*, Assises francophones de l'administration publique organisées par l'Institut international d'administration publique, in: Collection *Dossiers et débats*, Paris, 12-14 décembre 1996.

THATCHER, Mark, « Les réseaux de politique publique : Bilan d'un Sceptique », in: Patrick Le Galès et Mark Thatcher, in : *Les réseaux de politique publique*, L'Harmattan, 1995.

THOENIG, J.-G, « Politique publique et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 1998.

TOURE, El. Hadji Nourou, « L'administration publique à l'ère des politiques d'ajustement structurel », in: *Gouverner le Sénégal. Entre ajustement structurel et développement durable*, sous la Direction de Momar Coumba Diop, Ed. Karthala, 2004.

VAN DE WALLE, Steven ; BOUCKAERT, Geert, « Comparer les niveaux de confiance des citoyens et de satisfaction des utilisateurs en tant qu'indicateurs de « bonne gouvernance » : difficile d'établir un lien avec les indicateurs de confiance et de satisfaction », in: *« Evaluer la qualité de la gouvernance »*, in: (*RISA*) *Revue internationale des sciences administratives*, Vol. 69, n°3, Septembre 2003.

WEMAËRE, Jean ; RUANO-BORBALAN, Jean Claude, « A quoi sert la gouvernance », in: *« Décider, Gérer, Réformer. Les voies de la gouvernance »*, in: *Sciences humaines*, hors-série, n°44, Mars – Avril 2004.

YOO, Jong-Youl, « Les processus de l'action publique dans les pays en développement: le cas de la République de Corée », in: *L'étude des politiques publiques*, in: *RISS* n°108, 1986.

ZUCCARELLI, François, « L'organisation administrative de la République du Sénégal », in: *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération (RJPIC)*, n° 1, tome XIX, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, janvier-mars 1965.

CONTRIBUTIONS, ACTES DE COLLOQUES ET SEMINAIRES

BOWAO, Charles et SAMB, Moussa, « La bonne gouvernance : une nouvelle éthique du développement », in: *Gouvernance et Développement en Afrique*, Ed. Démocratie africaine - IAD, Dakar, Avril 1997.

CAMPBELL, Bonnie, « Quelques enjeux conceptuels, idéologiques et politiques autour de la notion de Gouvernance », in: *Bonne Gouvernance et Développement en Afrique*, Ed. Démocratie africaine – Institut Africain de Démocratie (IAD), Dakar, Avril 1997.

CAMPBELL, Bonnie, *« La gouvernance, une notion éminemment politique »*, in: *Les non-dits de la bonne gouvernance*, HCCI, Ed. Karthala, 2001.

CHAVILDON, Pierre Henri, *« Bonne gouvernance, entre éthique et politique »*, in: *Gouvernance et Développement*, Ed. IAD, Dakar, Avril 1997.

DIENG, Amady Aly, « Gouvernance et Développement », in: *Gouvernance et Développement*, Ed. IAD, Avril, Dakar, Avril 1997.

DOUC, Rasy, *« La société civile dans le monde moderne »*, Colloque, *CURAPP*, PUF, 1986.

DEMUTH, Gérard, « Changements de culture : du passé empêché aux capacités de transformation de la société », in: *Prospective pour une gouvernance démocratique*, Colloque de Cerisy de juin 1999, coordonné par Edith HEURGON et Josée LANDRIEU, centre culturel international, de Cerisy-la-salle, Ed. L'aube, 2000.

ETEKI–OTEBELA, Marie Louise, « Rapport État / Société civile en Afrique : L'Hypothèse Autoritaire », Conférence : *General Assembly, 6th – Africa and the World Economy*, Dakar, CODESRIA, 1988.

FRELOT, Nicolas, « Gouvernance et gestion locale », in: *La gouvernance : stratégie de développement et choix opérationnels*, Ministère des Affaires étrangères de la France, Direction générale de la Coopération Internationale et du Développement, séminaire des 26 – 27 - 28 août, 2002.

HATCHUEL, Armand, « Prospective et gouvernance : quelle théorie de l'action collective ? », in: *Prospective pour une gouvernance démocratique*, Colloque de Cerisy de juin 1999, coordonné par Edith HEURGON et Josée LANDRIEU, centre culturel international de Cerisy-la-salle, Ed. L'aube, 2000.

HEURGON, Edith, « Les nouvelles dimensions de la prospective face à la gouvernance », in: *Prospective pour une gouvernance démocratique*, Colloque de Cerisy de juin 1999, coordonné par Edith HEURGON et Josée LANDRIEU, centre culturel international de Cerisy-la-salle, Ed. L'aube, 2000.

HIDOUCI, Ghazi, « La bonne gouvernance du Sud : une nouvelle théologie de non libération », *Forum, Les verts du Maroc*, s.l., Octobre, 2003.

LOCHAK, Danièle, « La société civile : Du concept au gadget », Colloque, *CURAPP*, PUF, 1986.

MEYER, Pierre, « Etude sur la gouvernance : Stratégies comparées et choix opérationnels », in: *« La gouvernance : stratégie de développement et choix opérationnels »*, Ministère des Affaires étrangères de la France, DG–CID, séminaire des 26 -27 – 28 août 2002,

PALAU, Yves, « Usages contemporains de la notion de gouvernance et politique », in: François MABILLE (dir.), in : *Politique, démocratie et développement. Du local au global*, colloque organisé par l'UDESCA-Réseau des universités catholiques, L'Harmattan, 2003.

PIEGUE, Etienne Rolland, « Indicateurs de gouvernance : comment mesurer les progrès de la gouvernance en faveur du développement ? », in: séminaire des 26 – 27 – 28 *« La gouvernance : stratégie de développement et choix opérationnels »*, Ministère des Affaires étrangère de la France, DG-CID, août 2002.

POMMIER, Philippe, « La statistique au service de la gouvernance », in: *« La gouvernance : stratégie de développement et choix opérationnels »*, Ministère des Affaires étrangères de la France, DG – CID, séminaire des 26 – 27 – 28 août 2002.

TIBERGHIEN, François, « Démocratie, droits de l'homme et bonne gouvernance, présentation du Rapport du groupe HCCI », in: *« La gouvernance : stratégie de développement et choix opérationnels »*, Ministère des Affaires étrangères de la France, DG – CID, séminaire des 26 -27 – 28 août 2002.

RANGEON, François, « Société civile : Histoire d'un mot » Colloque, *CURAPP*, PUF, 1986.

ROSENBAUM, Allan, « Gouvernance et Décentralisation », in: *Revue Française d'Administration Publique (RFAP)*, n° 88, octobre-décembre 1998.

ROUBAUD, François, « « Mesurer » la Gouvernance et la Démocratie : l'apport des enquêtes auprès des ménages », in: « *La gouvernance : stratégie de développement et choix opérationnels* », Ministère des Affaires étrangères de la France, DG – CID, séminaire des 26 -27 – 28 août 2002.

ROY, Paul-René ; GIARD, Pierre, « Des unités autonomes de service aux agences: un modèle administratif québécois en émergence », in: *Coup d'œil*, Vol. 9, n°3, juin 2003.

ROZES, Stéphane, « Les citoyens face à la gouvernance », in: *Prospective pour une gouvernance démocratique*, Colloque de Cerisy de juin 1999, coordonné par Edith HEURGON et Josée LANDRIEU, centre culturel international de Cerisy-la-Salle, Ed. L'aube, 2000.

DOCUMENTS ET RAPPORTS

ACDI, *La décentralisation au Sénégal*: Document d'orientation, s.d.

Banque mondiale, *Doing Business*, Rapports 2013, 2012, 2011, 2010.

Banque mondiale, *Le développement au seuil du 21ème siècle, rapport sur le développement dans le monde*, 1999-2000, Washington. D. C, 2000.

Banque mondiale, *L'Afrique peut-elle revendiquer sa place dans le 21ème siècle*, Washington. D. C, 2000.

Banque mondiale, *L'État dans un monde en mutation*, rapport sur le développement dans le monde 1997, Washington. D.C, 1997.

CMA (Coalition mondiale pour l'Afrique), « Gouvernance et Démocratie en Afrique subsaharienne », in: *Démocratisation et Gouvernance*, GCA/AC1/04/09/1991, Ed. Washington, DC, 2000.

CMA (Coalition mondiale pour l'Afrique), « Evaluation des progrès réalisés dans la conduite des Affaires publiques en Afrique », in: *Démocratisation et Gouvernance*, GCA/AC3/03/06/1993, Ed. Washington, DC, 2000.

CMA (Coalition mondiale pour l'Afrique), « Auto – Examen de la gouvernance en Afrique », in: *Démocratisation et Gouvernance*, GCA/AC4/01/06/1994, Ed. Washington, DC, 2000.

Colloque de Cerisy, *Prospective pour une gouvernance démocratique*, juin 1999, coordonné par Edith HEURGON et Josée LANDRIEU, centre culturel international de Cerisy-la-Salle, Ed. L'aube, 2000.

Comité Interrégional de Coordination des Associations Régionales de Développement (ICCDA), *Le rôle de l'État dans le processus de Développement*, 4ème conférence, Rapport Final, Genève, EADI, 1990.

CONGAD, *Décentralisation et Développement, place des ONG dans un environnement en Mutation*, Séminaire organisé par la cellule régionale de Saint-Louis du Sénégal, 19 – 20 janvier 2000.

CONSEIL D'ÉTAT, FRANCE, *Les agences: une nouvelle gestion publique ?* Rapport public, vol. II, Bibliothèque des rapports publics, Documentation française, 2012.

CURRAP, *L'Institution*, PUF, 1981.

DIA, Mamadou, *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*, World Bank, Washington, traduction française, 1993.

DGL FELO, *Décentralisation et Gouvernance locale, Guide pratique sur l'organisation, le fonctionnement et la gestion des collectivités locales*, USAID/ Sénégal, Presses de l'imprimerie Saint-Paul, juin 2004.

FRANCE, *La gouvernance : stratégie de développement et choix opérationnels*, séminaire des 26 – 27 - 28 août 2002, Ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la Coopération Internationale et du Développement, 2002.

FRANCE, *GOUVERNANCE*, Direction Générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, Centre de Documentation de l'Urbanisme, octobre 1999.

GEMDEV, *Les Avatars de l'État en Afrique*, Paris, Ed. Karthala, 1997.

GIABA, Rapport annuel 2011.

HCCI, *Les non-dits de la bonne gouvernance*, Ed. Karthala, 2001.

IAD, Rapport *sur la gouvernance en Afrique: rapport national du Sénégal*, Dakar, Addis Abeba, IAD, CEA, 2002.

IAD, *Bonne Gouvernance et Développement en Afrique*, symposium international organisé du 7 au 9 novembre 1996, Dakar, Ed. Démocratie africaine, 1997.

INADES, *De la bonne gouvernance en Afrique*, bibliographie commentée, Mars 2001.

INSPECTION GENERALE DES FINANCE, FRANCE, *L'État et ses agences*, Rapport, Bibliothèque des rapports publics, Documentation française, 2012.

Jean du Bois de GAUDUSSON; D. DARBON; A. MOYRAND, in: *Déconcentration et Décentralisation administratives en Afrique francophone*, Informations et Documents n° 4, Université de Bordeaux I-CEAN, IIAP, mai 1989.

OCDE, Sénégal, *Perspectives économiques en Afrique*, 2003.

OCDE, *Les autres visages de la gouvernance publique: agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE, 2002.

OCDE, *Orientations du CAD sur le Développement participatif et la Bonne Gestion des Affaires publiques*, Paris, GD (93) 191, 1993.

OCDE, *Gouvernance et Gestion publique*, note d'orientation, comité de la gestion publique, 19ème session du comité, 25-26 mars 1999.

PNUD, *Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté, rapport sur le développement humain*, 2002.

PNUD, *Rapport national sur le développement humain au Sénégal, gouvernance et développement humain*, 2001.

World Bank, *Governance and Development*, Washington. D. C, 1992.

AUTRES DOCUMENTS ET RAPPORTS SUR LE SENEGAL

SENEGAL, *Rapport public sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, IGE, juillet 2014.

SENEGAL, *Rapport public de la cour des Comptes 2012*, publié en 2014.

SENEGAL, *Plan Sénégal Emergent, PSE 2014-2018*, « un Sénégal émergent et solidaire », Résumé, Groupe Consultatif, Paris, 24-25 février 2014.

SENEGAL, *Notes d'analyse des comptes nationaux provisoires 2012, semi-définitifs 2011 et définitifs 2010*, ANSD, Direction des Statistiques économiques et de la Comptabilité nationale, décembre 2013.

SENEGAL, *Document de Synthèse, l'état des lieux sur certains aspects de la gouvernance au Sénégal,* Document de travail pour l'atelier d'élaboration participative de la Stratégie nationale de gouvernance, Ministère de la Promotion de la bonne gouvernance, février 2013.

SENEGAL, *Rapport public de l'Inspection Générale d'État sur l'état de la Gouvernance et de la Reddition des comptes*, juillet 2013.

FORUM CIVIL, *Rapport sur la Corruption au Sénégal*, 2013.

BOSSUYT, jean ; FALL, Ismaïla Madior, *Analyse d'économie politique au Sénégal : dans quelle mesure le cadre global de la gouvernance au Sénégal est-il réformable* ?, Union européenne, Février 2013.

DIAGNE, Abdoulaye, *Evaluation du Programme décennal de l'Education et de la Formation 2000-2011,* Consortium pour la Recherche économique et sociale (CRES), Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (Ministère de l'Education Nationale, octobre 2012.

SENEGAL, *Stratégie Nationale de Développement Economique et Social (SNDES), 2013-2017,* 8 novembre 2012.

SENEGAL, *Rapport final, Enquête démographique et de santé à Indicateurs multiples, Sénégal (EDS-MICS) 2010-2011*, ANSD, Février 2012.

SENEGAL, *Situation économique et sociale du Sénégal en 2010*, Décembre 2011.

SENEGAL, *Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances publiques au Sénégal*, 30 juin 2011.

SENEGAL, *Rapport annuel 2011 de l'Autorité de Régulation des Marchés publics*, 2011.

SENEGAL, *Mémorandum sur les politiques économiques et financières*, DPEE, 19 mai 2011.

SENEGAL, *Document de Politique Economique et Sociale (DPES 2011-2015) : Le Sénégal sur la rampe de l'émergence, dans un environnement harmonieux et solidaire*, avril 2011,

SENEGAL, *Rapport national sur la Gouvernance au Sénégal*, confidentiel, non publié, 2011.

SENEGAL, *Schéma Directeur de la Réforme de l'État 2011-2015 : « Une administration moderne, axée sur les résultats de développement, au service du citoyen »* ; Présidence de la République, Secrétariat Général, Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT), Août 2010.

SENEGAL, *état de l'environnement au Sénégal*, 2ème édition, Centre de suivi écologique, 2010.

SENEGAL, *Rapport national provisoire sur la situation de l'Education au Sénégal en 2009*, Direction de la planification et de la Réforme de l'Education, Ministère de l'Education nationale, Avril 2010.

SENEGAL, *Concept Paper, Formulation du document cadre de référence de la politique économique et sociale 2011-2015*, Ministère de l'Economie et des Finances, 22 janvier 2010.

SENEGAL, *Etude sur les Normes et Procédures de Création des Structures administratives*, Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique, mars 2009.

SENEGAL, *Annuaire sur l'Environnement et les Ressources naturelles du Sénégal, Centre de suivi écologique, Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, des Bassins de rétention et des Lacs artificiels*, 2ème édition, mai 2009.

SENEGAL, Note d'Analyse des Comptes nationaux provisoires 2007, ANSD septembre 2008.

SENEGAL, *Culture et pratiques de l'Evaluation des politiques publiques*: quels enjeux et défis pour le Sénégal ? Journées sénégalaises de l'Evaluation, première édition, octobre 2008.

SENEVAL (Réseau sénégalais d'évaluation), *L'évaluation comme exigence démocratique : Etude diagnostique des capacités évaluatives au Sénégal*, septembre 2007.

SENEGAL, Note d'Analyse des Comptes nationaux provisoires 2004-2007, ANSD octobre 2007.

SENEGAL, *Situation économique et sociale du Sénégal* 2007, ANSD, octobre 2008.

SENEGAL, *Etude sur les missions de l'État*, Délégation au Management Public, Juin 2007.

USAID, *Evaluation de la Corruption au Sénégal*, 28 août 2007.

SENEGAL, *Situation économique et sociale du Sénégal* 2006, édition 2006.

SENEGAL, *Situation économique et sociale du Sénégal* 2005, ANSD, Edition 2005.

SENEGAL, *Aperçu sur la politique de la Décentralisation au Sénégal, Direction d'Appui au Développement Local*, Communication de la Vème rencontre sur la Décentralisation, 13 novembre 2007.

SENEGAL, *Plan stratégique de lutte contre le Sida*, 2007-2011, Primature, Conseil national de lutte contre le sida, 2007.

SENEGAL, *Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal* (ESPS 2005-2006), Rapport national, ANSD, août 2007

SENEGAL, *Mission d'évaluation des agences*, Rapport provisoire, Délégation au Management Public, mai 2006.

SENEGAL, *Gouvernance économique, Révision du Programme national de bonne gouvernance*, Programme national de bonne gouvernance 2006.

SENEGAL, *Rapport sur l'état de l'Environnement au Sénégal*, Centre de suivi écologique, 2005.

SENEGAL, *Document d'orientation stratégique sur la bonne gouvernance*, Programme national de bonne gouvernance, 2003.

SENEGAL, *Annuaire des collectivités locales*, édition 2003.

SENEGAL, *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté*, Ministère de l'Economie et des Finances, 2002.

SENEGAL, *Projet du 10ème plan d'orientation pour le développement économique et social 2002-2007*, Ministère de l'Economie et des Finances, 2002.

SENEGAL, *Programme intégré de Réforme du secteur public (PIRSP), Composante 1: Amélioration des performances de l'Administration*, 2002.

SENEGAL, *Rapport de mission sur la décentralisation*, cellule d'appui à la décentralisation, Ministère de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation, novembre-décembre 2000.

SENEGAL, *Etudes sur l'Elaboration des politiques environnementales au Sénégal*, Rapport de Synthèse, Centre de suivi écologique pour la gestion des Ressources naturelles, Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, Février 1999.

SENEGAL, *Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, enquête auprès des usagers du service public*, Dakar, juillet 1999.

SENEGAL, *Plan d'action de la décentralisation*, Ministère de l'Intérieur, septembre 1998.

SENEGAL, *Plan national d'action pour l'Environnement*, Secrétariat permanent du Conseil Supérieur des Ressources naturelles et de l'Environnement, Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, septembre 1997.

SENEGAL, *Etude sur les Modalités de Réglementation des Normes et Procédures de Création de Structures administratives*, Délégation au Management Public, Ministère de la Modernisation de l'État, janvier 1994.

SENEGAL, Rapport n°3/82, Mission IGE-BOM, *Contrôle des Structures et des Emplois dans l'administration Sénégalaise*, Ministère de l'Equipement, Juillet 1982.

SENEGAL, Rapport n°6/80, *Eléments de Méthode sur l'organisation des structures administratives*, 3ème édition, Bureau Organisation et Méthodes, octobre 1985.

SENEGAL, *Répertoire permanent du Gouvernement du Sénégal, 1957-1980*, Présidence de la République, Secrétariat Général, Direction des archives du Sénégal, Centre de Documentation, Dakar, octobre 1985.

SENEGAL, *Etude sur la fiscalité, Conseil économique et social*, 1972.

THESES ET MEMOIRES

BEAUMARD, Arnaud, *La modernisation de la fonction préfectorale: Le projet territorial de l'État. L'exemple du Maine-et-Loire*, mémoire de stage placé sous la direction de SADRAN, IEP, juin 2001.

COSTE, Jean, *Problèmes et Perspectives de l'administration sénégalaise*, Thèse, Bordeaux, 1965.

DARBON, Dominique, *La pénétration de l'administration en milieu rural. L'exemple de la Casamance*, Thèse, CEAN, février 1984.

DIAGNE, Yacine, *Sociologie politique d'une expérience de démocratie participative, le cas d'une Radio communautaire au Sénégal*, Doctorat de Science politique, Ecole doctorale de Science politique, Université de Paris-Dauphine, 19 mai 2014.

DIOP, Oulimata, *La diversité des structures administratives: Enjeux et pertinence*, Mémoire de fin d'études, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) du Sénégal, 1995-1997.

FALL, Mohamed, *L'évolution et le fonctionnement du Secrétariat Général de la Présidence de la République depuis 1960, Mémoire de fin d'études*, Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) du Sénégal, 1994.

FORQUILHA, Salvador Cadette, *Des autoridades gentilicas aux autoridades comunitarias. Le processus de mobilisation de la chefferie comme ressources politiques. État, chefferie et démocratisation au Mozambique : le cas du district de Cheringoma*, thèse soutenue le 17 mars 2006, IEP de Bordeaux, CEAN, 2006.

GAZIBO, Mamadou, *La problématique de la consolidation démocratique*: *les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, Thèse, CEAN, 1998.

GUEYE, Aminata, *Analyse géospatiale de la pollution de l'air et des risques sanitaires à Dakar, Sénégal*, thèse de doctorat unique, Faculté des sciences, Institut des sciences de l'environnement, UCAD, 2011-2012.

NOBA, Abdoulaye, *Les Agences publiques sénégalaises*: *Enjeux et perspectives*, Ecole Nationale d'Administration (ENA) du Sénégal, 2005.

KAMARA, Cheikh, *La problématique des inondations dans la région de Dakar: l'exemple de l'arrondissement de Thiaroye*, section Administration Générale, ENA, cycle B, 2004-2006.

SANE, Youssouph, *Les processus actuels de l'urbanisation dakaroise: entre expansion et complexité de la gestion foncière et urbaine*, Thèse, Bordeaux 3, 14 juin 2009.

SACKO, Ansoumane, *Le Contrôle de l'Administration, une contribution à la bonne gouvernance en Guinée*, Thèse, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 8 mars 2014.

PRESSE ET PERIODIQUES SELECTIFS

BOYE, Abdel Kader, « La crise des institutions », *Sud Hebdo*, 27 octobre et 24 novembre 1988.

CASSEN, Bernard, « Le piège de la gouvernance », *le Monde diplomatique*, Juin 2001.

DIAGNE, MAYACINE, « Acte III de la décentralisation et des finances locales : Innovations majeures », in : *Acte III de la décentralisation, enjeux politiques et économiques, in: Afrique démocratie*, n° 22, novembre 2013.

DUMONT, Marc, « Les contrats de partenariat: mirages ou vraies réponses aux nouveaux défis de l'économie locale ? », in: *Ni « privatisation » ni panacée. Du bon usage du Partenariat public-privé,* in: *Pouvoirs locaux. Les Cahiers de la Décentralisations* Trimestriel n°74, 2007.

DU MARAIS, Bertrand, « Contrat de partenariat public privé et modernisation de l'action publique », *Pouvoirs locaux. Les Cahiers de la Décentralisations, Ni « privatisation » ni panacée, Du bon usage du Partenariat public-privé*, Trimestriel n°74, 2007.

NDAO, Khady DIAGNE, Ministère de l'Economie et des Finances, « Les réformes budgétaires et financières: quels impacts sur la réorganisation de l'État ? », in : *Les politiques de réformes de l'État, in : L'Administrateur*, n° 2, décembre 2013, p. 13.

GAYE, Babacar, Entretien, in : *Acte III de la décentralisation, Les enjeux de la Réforme, TERRITOIRE*, n° 1, mai 2014.

GUETTIER, Christophe, « Les agences administratives en France », in: *Les agences*, in: *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n°259, septembre 2006.

NZOUANKEU, Jacques Mariel, « Equilibre des institutions », *Soleil*, 14 novembre 1988.

SALTON, Herman, « Les agences gouvernementales dans le monde anglo-saxon: une révolution britannique ?, in : *Les agences*, in: *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n°259, septembre 2006.

TOURAINE, Alain, « Le retour de la société civile », *Le Monde*, 19 juillet, 1988.

TROSA, Sylvie, « Les partenariats entre autorités publiques, au service du citoyens », in: *Pouvoirs locaux. Les Cahiers de la Décentralisations, Ni « privatisation » ni panacée, Du bon usage du Partenariat public-privé*, Trimestriel n°74, 2007.

INTERNET

http://www.Ansd.org
http://www.dpee.sn
www.marchespublic.sn
http://www.cpi-senegal.com
http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies
http://www.i.gouvernance.com/concept/concept-centre.html
http://www.worldbank.org/wbi/governance/fra/
http://apad.revues. org/document538.html, Hassane DRAME, «Décentralisation et Enjeux Politiques. L'Exemple du Conflit Casamançais (Sénégal)», in: *Décentralisation, pouvoirs*

sociaux et réseaux sociaux, in: *Le bulletin de l'APAD*, n° 16, mis en ligne le : 27 octobre 2006.

http://www.environnement.gouv.sn

www.amenagement-afrique.com/IMG/doc/

http://rewmi.com/RE-PROVINCIALISATION-DU-SENEGAL

http// :www.sendeveloppementlocal.com/DECOUPAGE-ADMINISTRATIF-de-Thiès

www.minfinances.sn/gpthem23.html

www.cse.sn/annuaire/popuetahum/assainissement/solide.htm

http://www.tpsnet.org/raison_investir.htlm

http://www.douane.sn/presentation

http://evaluation.francophonie.org/

http://www.gcsenegal.gouv.sn/docs/Resume_PSE.pdf

http://www.xibar.net/EMEUTES-DE-KEDOUGOU; http://rfi.fr/actufr/articles/111/ article-79353.asp

http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/Socialdialogue/lang--fr/index.htm

Table des annexes

I. Annexe 1 : Liste des personnes ressources interviewées.
II. Annexe 2 : Exemple d'interview avec une personne ressource.
III. Annexe 3 : Circulaire n° 26/PM/SGG/du 9 avril 1982.
IV. Annexe 4 : Evolution des structures administratives
V. Annexe 5 : Projet de Provincialisation
VI. Annexe 6 : Cadre logique
VII. Annexe 7 : Schéma du déroulement du processus participatif du DSRP

Annexe 1

Personnes ressources	Fonctions	Dates ou nombre de fois visités
Abdou Karim Lô	Délégué à la DREAT (Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique).	Plusieurs fois
Tidjane SYLLA	Ancien Ministre du Tourisme du Sénégal	Deux fois
Amadou Sadio	Conseiller en organisation à la DREAT.	Plusieurs fois
Pathé Ndiaye	Conseiller en organisation de classe exceptionnelle à la DREAT, ancien Directeur du BOM.	Plusieurs fois
Aminata Sakho	Conseiller en organisation de classe exceptionnelle à la DREAT.	Plusieurs fois
Ibrahima Ndiaye	Coordonnateur au PRECABG (Projet de Renforcement des Capacités de Bonne Gouvernance).	Plusieurs fois
Mohamed Sall Sao	Ancien Conseiller en organisation au BOM, Spécialiste en réorganisation gouvernementale et en réforme administrative.	Plusieurs fois
Amadou Lamine Sy	Conseiller en organisation, DREAT.	Plusieurs fois
Aliou Sarr	Conseiller en organisation, DREAT.	Plusieurs fois
Sidy Ben Oumar KANE	Conseiller en Organisation, DREAT.	Plusieurs fois
Abdourahmane Diop	Conseiller en Organisation, DREAT.	Plusieurs fois

Sogué Diarisso	Ancien Directeur de la Prévision et de la Statistique, ancien Directeur de la Prévision et des Etudes économiques (DPEE), Directeur de la Statistique et de la Recherche, BCEAO siège.	Plusieurs fois
Aliou Faye	Directeur du C.E.P.O.D (Centre d'Etudes et de Politiques pour le Développement).	Avril 2005
Samba Gueye	Chef de Service des Liaisons de la Primature	Mai 2005
Alioune Wagué	Administrateur Civil, Direction de la monnaie et du Crédit.	Plusieurs fois
Mody Diop	Ingénieur Statisticien, Direction de la Prévision et des Etudes économiques (D.P.E.E).	Plusieurs fois
Ousmane Ndoye	Conseiller en Planification Stratégique.	Mai 2005
Momar Coumba Diop	Sociologue, Universitaire Institut fondamental d'Afrique noire (IFAN).	Plusieurs fois
Pr. Ibrahima Thioub	Chef de Département Histoire U.C.A.D.	Août 2007
Pr. Alfred Ndiaye	Sociologue U.G.B Saint-Louis	Mai 2007
Boubacar Seck	Directeur exécutif du CONGAD.	Plusieurs fois
Pr. Sémou Pathé Gueye	Philosophe.	Plusieurs fois
Abdoul Aziz Tall	Conseiller en organisation, ancien secrétaire permanent C.C.E.M.S.	Plusieurs fois en entretien téléphonique
Pr. El Hadji Mbodj	Juriste constitutionnaliste U.C.A.D.	Plusieurs fois

Abdou Salam Fall	Sociologue, Universitaire, (IFAN).	Plusieurs fois
Abdoul Latif Coulibaly	Journaliste d'investigation Directeur de l'I.S.S.C. (l'Institut Supérieur des Sciences de l'Information).	Plusieurs fois
El Hadji Bassirou Diagne	Grand Serigne de Dakar	
Gorgui Alioune Diouf	Administrateur Civil Ancien Préfet	Juillet 2007
Moctar Jacques Diakhaté	Maitre d'éducation populaire, Directeur du Centre départemental d'éducation populaire et sportive de Tivaouane.	Plusieurs fois
Mamadou Lamine DIALLO	Directeur général de la Fonction Publique.	Avril 2009
Saliou Sambou	Administrateur Civil-Ancien Gouverneur de Dakar, Directeur des Affaires Générales et de l'Administration territoriale (DAGAT).	Mai 2009
Pr. Moussa Samb	Juriste- Ancien Conseiller Juridique du C.R.D.I.	Plusieurs fois
Cheikh oumar Dia	Economiste, Direction de la Prévision et des Etudes économiques (D.P.E.E).	Février 2010
Abdoul Aziz Ba	Président de la Commission nationale de lutte contre la corruption et la concussion.	Mai 2010
Abdoulaye Kamara	Contrôleur financier.	Mai 2010
Mountaga Tall Dioume	Cellule nationale de Traitement des informations financières (CENTIF).	Plusieurs fois

Samba Mané Diakhaté	Inspecteur général d'État.	Mai 2010
Mamadou Moustapha Tall	Inspecteur général d'État	Mai 2010
Maguette Kane Diop	Directrice de la Direction Centrale des Marchés publics.	Juillet 2010
Idrissa Ba	Chef du Bureau Communication et relation publique, Direction Centrale des marchés publics.	Plusieurs fois
Seydou Diouf	Député, rapporteur général du Budget.	Mai 2010
Mamadou Diop Castro	Secrétaire général de l'Union démocratique des enseignants et enseignantes du Sénégal (UDEN) ; Secrétaire général adjoint du syndicat de l'Union nationale des syndicats autonomes du Sénégal.	Juillet 2010
Youssoufa WADE	Ancien président du conseil national du patronat, président du comité national du Dialogue social.	Août 2010
Mansour NDOYE	Coordonnateur adjoint du Plan JAXAAY	Mai 2009
Salimata Sall DEMBELE	DAF ARMP	Août 2010
Youssou FAYE	Préfet de Saraya	Avril 2011 et Avril 2012 à Saraya
Mayoro DIAGNE	Directeur des Etudes et de l'ingénierie de l'Agence de l'Informatique de l'État	6 mars 2013

Annexe 2

Interview réalisée par Monsieur Boubacar DIARISSO (B.D), Doctorant, auprès de Monsieur Gorgui Alioune DIOUF (GAD**)**, ancien préfet, chargé de cours à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) du Sénégal et à l'Université Gaston BERGER de Saint-Louis, jeudi 2 juillet 2007 à Thiès.

Remarque importante : Nous n'avons pas voulu toucher à la Syntaxe de peur de pervertir les idées de Monsieur Gorgui A. DIOUF ; nous avons transcrit les mots tels qu'il a parlé.

1. Boubacar DIARISSO. Question : Y'a-t-il, selon vous une véritable capacité de fabrication d'une doctrine administrative au Sénégal ?

Gorgui Alioune DIOUF. Je pense qu'il y a une capacité de fabrication mais je ne suis pas sûr qu'il y ait cette fabrication. Il y a un embryon mais on n'y travaille pas. Cela n'est pas le travail de l'Administration, c'est un travail de recherche.

2. *B.D*: Pensez-vous qu'il y a une superficialité des méthodes de gestion administrative au Sénégal dans la mesure où elles ont été importées ?

G.A.D. Le Sénégal est passé d'une Administration classique coloniale à un « vouloir » d'Administration de « développement » mais il s'est trouvé que l'administration sénégalaise qui est née en 1960, est en quelque sorte une imitation étroite du système colonial français de sorte qu'il n'y a pas eu beaucoup de transformation au plan de son organisation. Mais, le Sénégal a essayé d'innover avec la création de la Région, administrée par un Gouverneur de Région et à un autre niveau, la création du cercle et le commandant de cercle. Une autre innovation est à souligner, c'est la création de l'Arrondissement en lieu et place des cantons qui existaient. Cela veut dire qu'on a essayé quand même d'apporter du nouveau dans cette organisation administrative mais en s'appuyant sur la structure coloniale héritée. Donc, je dis oui quant à la superficialité des méthodes de gestion administrative. D'ailleurs, quand on va plus loin, on constate que ceux qui étaient chargés de cette administration après l'indépendance, n'étaient pas des hommes neufs dans la mesure où c'étaient les continuateurs de l'administration coloniale; la plupart étaient des adjoints au commandant de cercle. Ils ont continué la méthode coloniale de gestion jusqu'au moment où notre génération est venue en 1970 pour essayer d'apporter quelques changements parce que n'ayant pas connu cette administration coloniale.

3 .*B.D*. Donc, on peut dire qu'à partir de 1970, il y a eu une rupture dans les pratiques de l'administration sénégalaise avec les nouveaux administrateurs,

G.A.D Voilà, nous avons essayé de créer cette rupture avec la réforme de l'administration territoriale d'État et locale. Cette réforme de l'administration territoriale et locale est née de la réforme institutionnelle de 1970 qui a consacré une rupture dans la gestion du pouvoir politique au Sénégal avec l'instauration d'un Premier ministre. Mais le Sénégal indépendant a d'abord connu un régime parlementaire qui n'a pas survécu avec les événements de 1963. Par la suite il y a eu un régime présidentiel dans lequel l'essentiel des pouvoirs étaient concentrés entre les mains du Président de la République. Cette réforme institutionnelle qui a permis la création d'un poste de Premier ministre, a aussi jeté les bases de la déconcentration de l'administration sénégalaise. Ainsi, on va repenser la formule de l'administration territoriale en introduisant dans l'organisation administrative le Préfet de département en lieu et place du commandant de cercle, le Sous-préfet en lieu et place du chef d'arrondissement. L'État du Sénégal va essayer de construire une administration de développement. C'est en ce moment qu'on parlait du « rapprochement entre l'administration et les administrés ». C'est à ce niveau qu'on peut parler véritablement de rupture rapport à l'héritage colonial. Cependant, il faut souligner qu'il y a encore des séquelles.

3. *B.D*. Est-ce que, c'est à partir de cette date qu'on peut dire que vous avez façonné ou vous avez essayé de créer un modèle bureaucratique propre au Sénégal ?

G.A.D. Nous avons essayé sans toutefois réussir mais au niveau de l'administration territoriale quand même, nous avons essayé de construire un modèle propre en définissant les rapports entre le Gouverneur, le Préfet, le Sous-préfet et les chefs de village. Cependant, le problème c'est que l'administration sénégalaise est jusqu'ici une administration centraliste, voilà le mot qu'il faut utiliser.

4. *B.D*. Selon vous, quelle est la différence entre administration centraliste et administration centralisée ?

G.A.D. Une administration centralisée se présente comme celle où tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains des autorités centrales tandis qu'une administration centraliste se définit comme l'excès de cette centralisation.

5. B.D. **Comment l'administrateur civil que vous avez été, concevait le fonctionnement de cette administration ?**

G.A.D. Je l'ai toujours conçu dans le cadre d'une administration centralisée. La loi nous donne des prérogatives. Le décret 72-636 du 29 mai 1972 est très clair. Il énumère les attributions des Gouverneurs, des Préfets, des Sous-préfets mais il y a toujours le fait que l'administration centrale constitue une entrave entre l'administration territoriale et les administrés et entre chefs de circonscription administrative et les chefs de services régionaux. Il arrive très souvent qu'un ministre surpasse un gouverneur ou un Préfet pour interpeller directement un chef de service alors que la loi lui donne ordre formel de passer par l'autorité administrative qui est responsable de sa circonscription. Cette centralisation se constate à tous les niveaux. Je vous donne un exemple simple: lorsqu'il y a une calamité et qu'on organise des secours, c'est le niveau central qui l'organise avec ce qu'on appelle aujourd'hui le ministre de la solidarité qui descend dans la localité sinistrée avec des sacs de riz en se substituant à l'autorité administrative territoriale. Vous voyez que tout est géré au niveau central

6. *B.D.* Vous qui connaissez l'époque pendant laquelle le Président SENGHOR avait créé le Bureau Organisation Méthode (BOM) et vous qui assistez actuellement au fonctionnement de l'administration sénégalaise, est-ce qu'on peut dire que le Gouverneur de région a perdu son aura, est-ce qu'il sert à quelque chose maintenant ?

G.A.D. Ah oui, le gouverneur a perdu son aura dans la mesure où le gouverneur n'assume pas- ne peut pas assumer- les responsabilités qui sont les siennes par défaut de moyens du fait de la centralisation. Sous la présidence de SENGHOR et même d'Abdou DIOUF, le Gouverneur disposait des moyens pour accomplir sa mission. Je vous donne un exemple, pour faire bien fonctionner les localités, les autorités administratives s'organisaient au sein des structures qu'on appelle (et qu'on appelle encore) Comité régional de développement (CRD), Comité départemental de développement (CDD), Comité local de développement (CLD). Alors, qu'est que cela veut dire: je prends l'exemple du CRD, le Gouverneur de région convoquait régulièrement les chefs de service, les responsables politiques en l'occurrence, les députés et les maires autour d'une table pour faire le point de la situation en un temps « t », en un moment « m » en soulevant quelques questions comme celles-ci: qu'est-ce nous avons fait pendant une période « p », qu'est-ce que nous n'avons pas fait et

pourquoi nous ne l'avons pas fait ? En cas de carence, le gouverneur s'engage à le faire, s'il en a les moyens, au cas contraire, il s'en réfère au ministre; Cela n'existe plus.

7. *B.D*. Est-ce que cela n'existe plus parce que tout simplement, il y a maintenant un transfert de pouvoirs aux élus locaux qui fait que le gouverneur ne peut plus donner d'injonctions aux députés et aux élus locaux ?

G.AD. Non ! Non ! Ce qui existait, existe encore; les textes sont là mais ils ne pas accompagnés de moyens pour leur exécution.

8. *B.D*. Mais est-ce que vous pensez qu'il est normal que dans le cadre d'une décentralisation que le Gouverneur de région prenne des décisions que devrait prendre le Président du Conseil Régional ?

G.A.D. Bien ! Bien ! Là, je crois qu'il faut être très clair; le Gouverneur, il est délégué du Président de la République, il est le représentant de tous les ministres, il est chargé de veiller à l'exercice des responsabilités de tout un chacun dans sa circonscription administrative, cela est clair. Le Président du Conseil Régional quant à lui, est responsable du développement de la Région à travers deux structures qui sont l'aménagement du territoire et la planification régionale. Maintenant, je pense qu'à défaut du Gouverneur, ce qui aurait dû être fait, c'est de permettre justement au Président du Conseil Régional de disposer des moyens adéquats- je n'ai pas dit suffisant- pour pouvoir intervenir quand il y a des problèmes. Mais, vous savez très bien qu'il n'y a rien au Conseil Régional. La Région n'a même pas de moyens propres, elle ne vit que des fonds de dotations que l'État lui, octroie. Elle n'a même pas de personnel technique. En somme, ce qui se passe, c'est la non application des textes qui sont en vigueur. Si les textes étaient appliqués, on ne parlerait pas de centralisme, ni de défaut de responsabilité. Les textes sont bien écrits, bien faits mais ils ne sont pas appliqués.

9. *B.D*. On dit souvent au Sénégal, décentralisation et Régionalisation, ne pensez-vous pas que c'est un abus de langage ?

G.A.D. C'est un abus de langage. La décentralisation est un transfert de compétences de l'État aux citoyens pour qu'ils gèrent leurs propres affaires. La Régionalisation est un approfondissement de la décentralisation. D'ailleurs, on est allé plus loin en créant la Région en tant que collectivité locale; la tutelle a été supprimée pour faire place au contrôle de légalité qui est le fait de rendre majeures les collectivités locales avec un transfert de neuf domaines de compétences

10. *B.D.* Vous m'avez exposé l'aspect normatif du fonctionnement de l'administrateur avec le regard d'un administrateur, mise à part cet aspect, pouvez-vous porter un regard sociologique sur le fonctionnement de cette administration sénégalaise ?

G.A.D. Cette administration est très politisée. Tout est politique. Du Président de la République au chef de service, chacun essaie d'assouvir ses ambitions politiques.

11. *B.D.* Comment concevez-vous la reproduction des institutions administratives ?

G.A.D. C'est du « saupoudrage institutionnel ». Parfois, on crée une structure, quelques années après, on la supprime puis on la recrée. Je vais plus loin au niveau central pour souligner quelques incohérences, surtout après l'alternance présidentielle intervenue en 2000, suppression du Sénat, recréation du Sénat, suppression du Conseil économique et social, création du Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales qui a été supprimée quelques années plus tard. C'est du « saupoudrage institutionnel ».

12. *B.D*. Pensez-vous qu'il y a une opacité dans les décisions de l'administration sénégalaise ?

G.A.D. Cela dépend des hommes et de quelle administration. Vous êtes sénégalais, vous savez ce qui se passe dans ce pays. Par exemple s'il y a un poste vacant, tout le monde sait qu'il existe un texte de loi qui dégage les critères de nomination mais le texte est ignoré pour des raisons politiques.

13. *B.D.* On sait qu'il y a une politisation de l'administration sénégalaise, pensez-vous qu'avec cette politisation, on pourrait avoir une administration performante ?

G.A.D. Jamais ! Quand vous dites politisation, c'est du favoritisme or dans l'administration, il faut la compétence. SENGHOR disait: « *entre deux hommes qui ont le même background, qui ont la même valeur, je choisis celui de mon parti mais si celui de mon parti n'a pas le même niveau que l'autre, alors je n'hésiterais pas prendre celui qui n'est pas militant* ». Il suffit de jeter un coup d'œil sur les régimes de SENGHOR et d'Abdou DIOUF pour constater qu'il y avait beaucoup de directeurs nationaux qui étaient dans l'anonymat, qui n'appartenaient à aucune mouvance politique. Je vous signale qu'il y avait même des opposants. Malheureusement, vous voyez ce qui se passe maintenant.

14. *B.D*. Ce qui veut dire, d'après vous, l'administration sénégalaise a un peu reculé,

G.A.D. Absolument, il s'agit de le constater. Depuis quelque temps, on voit des citoyens qui organisent des manifestations dans certaines localités pour signifier au pouvoir qu'ils n'ont de ministre ou de député ou de directeurs nationaux originaires de leur localité. Mais

depuis quand, voit-on des régions ou communes présenter ou proposer des directeurs nationaux ?

15. *B.D*. Pensez-vous que le développement politique peut se faire parallèlement au développement administratif ?

G.A.D. Attendez ! Le développement politique sain implique inévitablement un développement administratif. Mais si le développement politique est mauvais, il n'y aurait pas de développement administratif. Ils ont des liens étroits et l'administration est dépendante entièrement du pouvoir politique.

16. *B.D*. Quelle appréciation portez- vous sur l'ancien Bureau Organisation et Méthode (BOM) qui a été remplacée par la délégation au management public ?

G.A.D. Je ne connais pas la Délégation au management public, je ne l'ai pas vécue mais j'ai vécu le BOM; j'y ai même travaillé. J'ai travaillé dans l'administration territoriale et j'ai terminé ma carrière en tant que conseiller technique du Ministre de l'Intérieur chargé de la formation; j'étais en même temps membre du BOM. Je ne sais pas où est ce que Senghor a pris cette idée mais si on veut être performant en administration publique, il faut qu'on ressuscite le BOM. Ce bureau était en relation avec toutes les structures départementales pour asseoir une organisation de l'administration de manière méthodique. Il veillait à l'organisation de l'administration centrale et de l'administration consultative. Il fixait la composition d'un cabinet ministériel. Si on était en présence d'un ministère simple, le cabinet du ministre était composé d'un Directeur de cabinet, d'un chef de cabinet et de deux conseillers techniques ; si on était en présence d'un ministère délégué ou d'un secrétariat d'État, on avait un chef de cabinet, deux conseillers techniques et un attaché de cabinet.

Le chef de l'État et le Premier ministre pouvaient avoir en dehors des conseillers techniques, des conseillers spéciaux. Cela n'est pas le cas aujourd'hui, nous avons une panoplie de ministres conseillers.

17. *B.D*. Je voudrais qu'on passe à un autre registre qui concerne les rapports entre les marabouts et l'Administration. Est-ce dans l'exercice de vos fonctions, vous avez subi des pressions de la part des marabouts ou des chefs coutumiers ?

G.AD. C'est là où je vais vous surprendre. Moi, j'ai réussi ma mission tant soit peu grâce aux chefs religieux.

B.D. Pourquoi ?

G.A.D. J'ai servi en milieu Tidjane comme en milieu Mouride. J'ai eu à côtoyer les khalifes Tidjane, mouride et Baye Fall. Il ne faut pas se leurrer, ce sont des hommes qui ont des responsabilités. J'ai « servi avec » feu Abdou Lakhat Mbacké; voilà guide religieux que le peuple sénégalais n'avait pas compris et je crois même que ses disciples ne l'ont toujours pas compris. Il avait une grande vision pour Touba et quand je dis Touba, je ne parle pas seulement de l'aire géographique de Touba mais de l'environnement Mouride, c'est-à-dire Touba, Mbacké, Darou Marnane, Darou Mouhty etc…Ce guide religieux était soucieux de l'épanouissement des mourides. Il avait le sens élevé des responsabilités et c'est quelqu'un qui savait être à l'écoute de l'autorité administrative et qui était toujours soucieux de bien faire.

18. B.D. Mais est ce que l'autorité administrative, dans ses rapports avec les marabouts, ne fait que ce qu'on lui demande de faire d'en haut (autorités administratives) ?

G.A.D. Cela dépend des autorités administratives. Je n'ai personnellement pas eu ce comportement, d'autant plus que, faire de manière mécanique tout ce qu'on vous demande peut entrainer des conséquences graves; si vous le faites mal, vous en assumez les responsabilités parce que l'autorité centrale s'en lave les mains purement et simplement. Nous avons bien vécu cette situation. Pour ma part, j'adopte les instructions dans la mesure des circonstances qui prévalent. J'ai toujours jugé de l'opportunité d'application d'une décision; si ce n'est pas opportun, je ne l'applique pas. C'est pourquoi d'ailleurs, les autorités administratives centrales m'ont souvent tapé dessus.

A chaque fois que j'avais un problème difficile avec l'administration centrale et avec mes administrés, je m'en référais au marabout. Je lui expose mes points de vue et mes stratégies et sur cela, nous discutions. Je m'en suis toujours sorti « hauts les mains ». Il est arrivé très souvent qu'un citoyen ne soit pas content d'une décision administrative, il va voir le marabout pour s'en plaindre et faire de la délation. Si le marabout m'interpelle, je me rends à Touba et je m'explique avec lui. Par exemple quelqu'un qui commet une faute administrative très grave, va voir le marabout et lui explique autre chose. Dans ces cas le marabout saisi son représentant dans la localité qui me fait part de l'invitation de celui-ci de venir lui répondre. Lorsque qu'il me pose la question, je lui explique la situation et très souvent, il appelle le plaignant pour une confrontation. Il a toujours su que certains talibés

ne veulent pas se soumettre à l'autorité administrative et essaient de le mettre en mal avec les représentants de l'État.

Je dois aussi vous expliquer d'autres faits même si cela n'existe plus: c'était le renouvellement des coopératives paysannes qui était d'une telle intensité que les gens s'armaient de fusils et de revolvers; alors il fallait prendre des décisions. C'était pénible surtout lorsqu'il fallait prendre des décisions pour départager des coopératives maraboutiques rivales, là, toutes les décisions étaient controversées.

19. B.D. **Si vous allez voir le marabout pour lui soumettre des cas de gestion administrative difficile, est ce que cela ne pose pas le problème de l'existence de deux autorités dans une localité ou bien est-ce que cela ne pose pas le problème de la soumission de l'autorité administrative à l'autorité maraboutique ?**

G.A.D. Cela dépend, je ne vais pas voir le marabout pour lui demander de me dire ce que je dois faire sinon il n'y a aucune raison pour que j'existe en tant qu'autorité administrative. Quand j'ai un problème à débattre avec lui, je lui expose la situation en lui donnant la solution puis je lui fais savoir que c'est cette solution que je voudrais appliquer. Mais il ne faut évacuer ce problème de soumission. Il existe bel et bien; il existe des autorités qui se soumettent corps et âme au marabout.

20. Dans ce cas peut-on dire qu'il y a faiblesse des institutions ?

G.A.D. Non il n'y a pas de faiblesse des institutions mais de faiblesse des hommes, des hommes qui nous gouvernent mais pas des institutions.

Je vais vous lire quelque chose concernant le marabout dans un livre que j'ai écrit et intitulé: *les politiques de réforme de l'administration territoriale et locale au Sénégal, déconcentration, décentralisation, régionalisation pour un développement à la base: analyse historique et comparative*. Ecoutez ce que je dis à l'endroit de mes jeunes collègues qui vont assister aux cérémonies religieuses: «*…lors des cérémonies religieuses, plutôt que de faire des discours dithyrambiques, on doit s'évertuer à expliquer la politique de l'État, les relations entre le spirituel et le temporel dont la mission commune est d'œuvrer pour l'épanouissement de toutes les couches sociales de la population* ». Je fais allusion à cela parce que nos jeunes collègues qui représentent le gouvernement ne sont là que, (excusez-moi, je cherche le mot de bassesse), pour flatter le marabout alors que c'est l'occasion de parler de la politique de l'État. Je dis également: « *qu'au cours de ces cérémonies, on ne devrait pas se transformer en prêcheur oubliant qu'on est le représentant d'un État laïc* ».

Il y a des collègues qui viennent vous réciter des passages du coran. Ils ne sont pas là pour réciter les versets du coran. Mais, il ne faut pas s'y méprendre, ceux que nous sommes chargés d'administrer respectent parfois mieux le marabout.

21. *B.D*. Est-ce que cela ne vous pose pas problème ?

G.A.D. Absolument ! C'est pourquoi nous avons toujours des problèmes avec certains administrés; quand nous prenons des décisions qui ne leur conviennent pas, ils vont voir le marabout (je parle des khalifes).

Je vais raconter un fait qui s'est passé dans un village. Il y avait un groupe de pression dont les membres allaient puiser de l'eau et les mettaient dans des barils pour les vendre. Cette activité générait beaucoup d'argent. J'ai eu l'opportunité avec le Ministre de l'Hydraulique, Samba Yella DIOP, d'obtenir un forage; je suis allé voir le chef de village et le président de la communauté rurale pour faire le point. Lorsqu'on est venu faire les travaux de sonde, le dirigeant du « groupe de pression » ameute tout le village et s'oppose à la construction de ce forage. Tout le village se dresse contre moi. Je n'y pouvais rien du tout. C'est ainsi que le khalife me met en rapport avec le marabout Abdoul Aziz SY junior. Dès que nous nous sommes rendus sur le site, il décline clairement la volonté du khalife de laisser construire le forage. Je n'aurais rien pu faire sans l'intervention du Khalife.

22. *B.D*. C'est pour cela, je vous ai parlé tantôt de la faiblesse des institutions,

G.A.D. Non, non ! Il n'y a pas de faiblesse des institutions mais c'est la faute de ceux qui nous gouvernent qui se rendent obséquieux devant ces chefs religieux, c'est là, la source du problème. Je veux qu'on fasse la différence entre ces institutions et les hommes. Les institutions sont claires, je l'ai dit: il y a le pouvoir temporel d'une part, et le pouvoir spirituel, d'autre part.

23. *B.D*. Mais les institutions ne sont que ce qu'en font les hommes,

G.A.D. Tout simplement ! Tout simplement ! Je suis d'accord avec vous.

24. B.D. Lorsque vous rendiez visite aux marabouts, le faisiez-vous parce qu'ils sont leaders d'opinion ou parce que ce sont des guides religieux ?

G.A.D. Je rendais généralement visite aux marabouts quand il y avait un problème administratif d'une grande importance à solutionner. Je n'y vais pas tant que Préfet et disciple pour me soumettre. Je vais vous dire très clairement ce qui m'est arrivé. Je suis allé voir un marabout à Kébémer avec le Gouverneur qui voulait faire passer un message. Le marabout nous attendait. Nous l'avons trouvé dans sa chambre. Dans cette chambre, il n'y

avait qu'un lit, une chaise et une natte. J'étais habillé en uniforme de Préfet. Le marabout était assis sur son lit, le Gouverneur sur la chaise, je suis resté debout puisque je ne pouvais pas m'asseoir sur le lit du marabout. Alors, le *Beuk nek* (chambellan) m'invite à m'asseoir sur la natte. J'ai refusé, je lui ai répondu que je ne pouvais pas m'accroupir par terre parce que j'avais en moi les attributs de l'État. C'est en ce moment précis que le marabout réagit en intimant au *Beuk nek* de m'apporter une chaise.

25. B.D. Est-ce que cette disposition des meubles dans la chambre n'est pas sciemment faite par les marabouts pour imposer leur autorité ?

G.A.D. Mais oui, on s'attendait à ce que je m'accroupisse mais je ne l'ai pas fait. Je l'aurais fait volontiers si j'étais en tenue civile, cela ne m'aurait posé aucun problème mais j'avais les attributs de l'État, j'étais l'État moi-même en ce lieu et en ce moment.

26. *B.D.* Donc, il ne faut pas se voiler la face avec les marabouts, il y a un rapport de pouvoir entre le spirituel et les institutions au Sénégal ?

G.A.D. C'est tellement clair. Pourtant, il devait y avoir une complémentarité, compte tenu de la mission de chacun des pouvoirs. Vous savez mieux que moi ce qui se passe dans ce pays. En dehors des khalifes, il y a des petits fils de marabout ou petites filles de marabout qui sont parfois d'un commerce difficile et qui essaient toujours de vous soutirer quelque chose ou de vous imposer quelque chose. C'est pourquoi, nous sommes souvent en conflit.

Boubacar DIARISSO : Je vous remercie de m'avoir accordé cette interview, elle me permettra sans doute d'avoir des pistes dans mes recherches.

Annexe 3

REPUBLIQUE DU SENEGAL
PRIMATURE
SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

N° ...20 PM.SGG SL

ANNEXE 3/Rép

S. G. P.

COURRIER ARRIVEE
le 13/4/82 ..... N. 419..

CIRCULAIRE

LE PREMIER MINISTRE.

à

Monsieur le Ministre d'Etat, Secrétaire général de la Présidence de la République ;

Madame et Messieurs les Ministres ;

Madame et Messieurs les Secrétaires d'Etat.

OBJET / Contrôle des structures et des emplois dans l'Administration.

En vue d'accroître l'efficacité de l'appareil administratif, de rationaliser l'affectation des agents de l'Etat et d'économiser les deniers publics, le Chef de l'Etat a décidé de constituer auprès du Secrétariat général de la Présidence de la République, une mission composée des membres de l'Inspection générale d'Etat et du Bureau Organisation et Méthodes.

Cette mission aura essentiellement pour tâches :

1) - de vérifier si, dans chaque direction, dans chaque service, les dotations en personnel correspondent effectivement aux besoins ;

2) - de s'assurer que les agents affectés à ces emplois effectuent bien le travail qui leur incombe.

Elle associera à ces travaux les services d'inspection de chaque département ministériel visité.

Elle s'assurera de la conformité entre les organigrammes élaborés, les textes régissant l'organisation des ministères et les structures existantes.

Je rappelle à cet effet que les organigrammes élaborés par les départements ministériels et approuvés par le CORASEP, s'imposent à l'Administration.

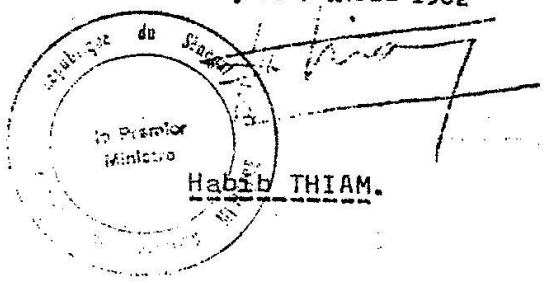
ETARIAT GENERAL DE LA PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
Courrier Ordinaire
1982 1057

La mission devra proposer : soit des transferts de postes entre départements ministériels ou l'intérieur d'un même département (entre services centraux, ou entre services centraux et services extérieurs), soit des suppressions de postes.

La mission devra commencer ses travaux à partir du 15 avril 1982.

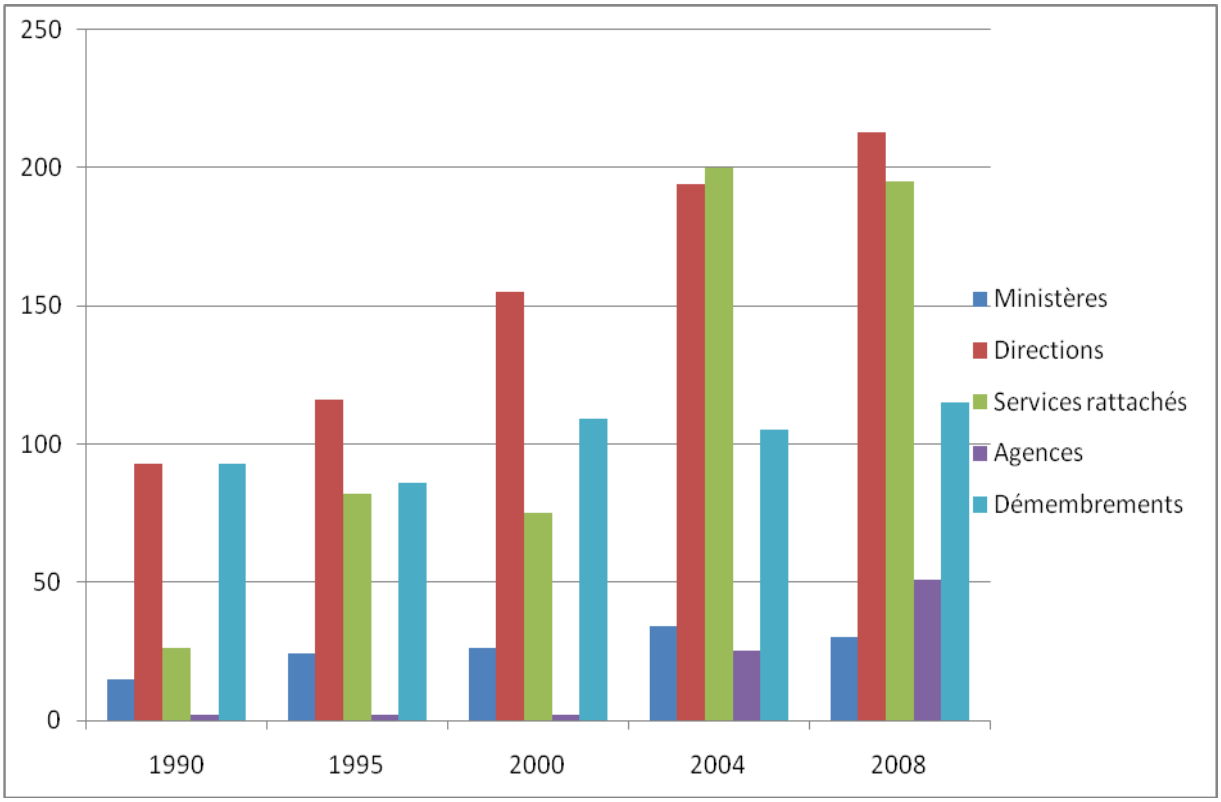
C'est pourquoi,, je vous demande de donner toutes les instructions nécessaires afin qu'elle puisse travailler dans de meilleurs conditions.

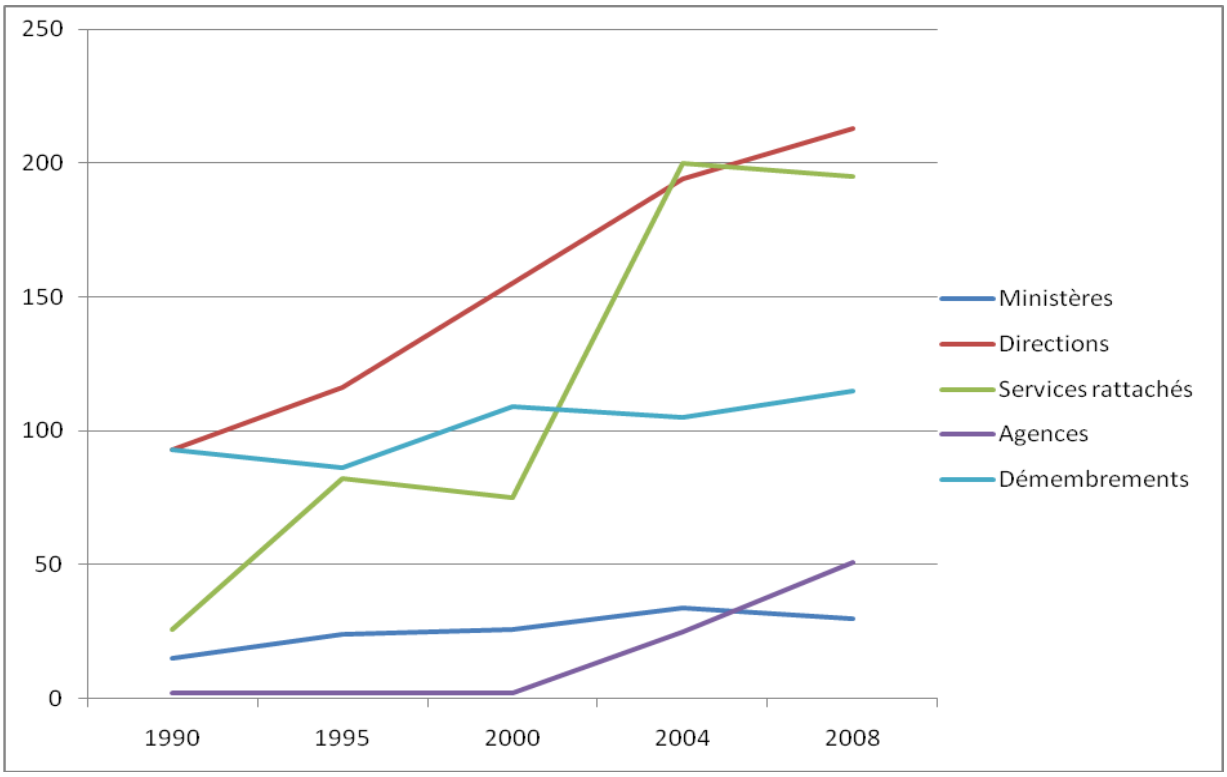
Dakar, le 9 Avril 1982



Habib THIAM.

Annexe 4





Source : Etude sur les normes et procédures de création de structures administratives, Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT), mars 2009.

Annexe 5

Projet de provincialisation

Le Département de Kaolack devient la Province du **Sine**
Le Département de Foundiougne / la Province du **Niombato Gandoul**
Le Département de Kaolack / la Province du **Saloum**
Le Dépértement de Kafrine / la Province du **Ndoucoumane**
Le Département de Koungheul / la Province du **Bambouck**
Le Département de Nioro / la Province du **Rip**
Le Département de Thiès / la Province du **Cayor**
Le Département de Mbour / la Province de la **Petite Côte**
Le Département de Diourbel / la Province de **Baol-Ndiarème**
Le Département de Bambey / la Province du **Baol-Thiapy**
Le Département de Sédhiou / la Province du **Pakao**
Le Département de Louga / la Province du **Ndiambour**
Le Département de Linguère / la Province du **Djoloff**
Le Département de Kébémer / la Province de **Gueth**
Le Département de St.Louis / la Province de **Ndar**
Le Département de Dagana / la Province du **Walo**
Le Département de Matam / la Province du **Fouta**
Le Département de Kanel / la Province du **Damga**
Le Département de Tamba / la Province du **Niani Ouli**
Le Département de Bakel / la Province du **Gabou**
Le Département de Goudiry / la Province du **Boundou**
Le Département de Kédougou / la Province du **Niokolo**
Le Département de Kolda / la Province du **Bas Fouladou**
Le Département de Vélingara / la Province du **Haut Fouladou**
Le Département de d'Oussouye / la Province du **Casa**
Le Département de Bignona / la Province du **Fogni-Blouf**
Le Département de Gossas / la province du **Njaluck**
Le Département de Podor / la Province du **Douéra Wouro Ndiack**

Si la provincialisation était intervenue, tous les Départements pourraient être renommés, exception faite, aux Départements de Dakar, Guédiawaye, Mbacké, Pikine, Rufisque et Tivaouane.

Source: Ministère de l'Intérieur du Sénégal, document non publié.

Annexe 6

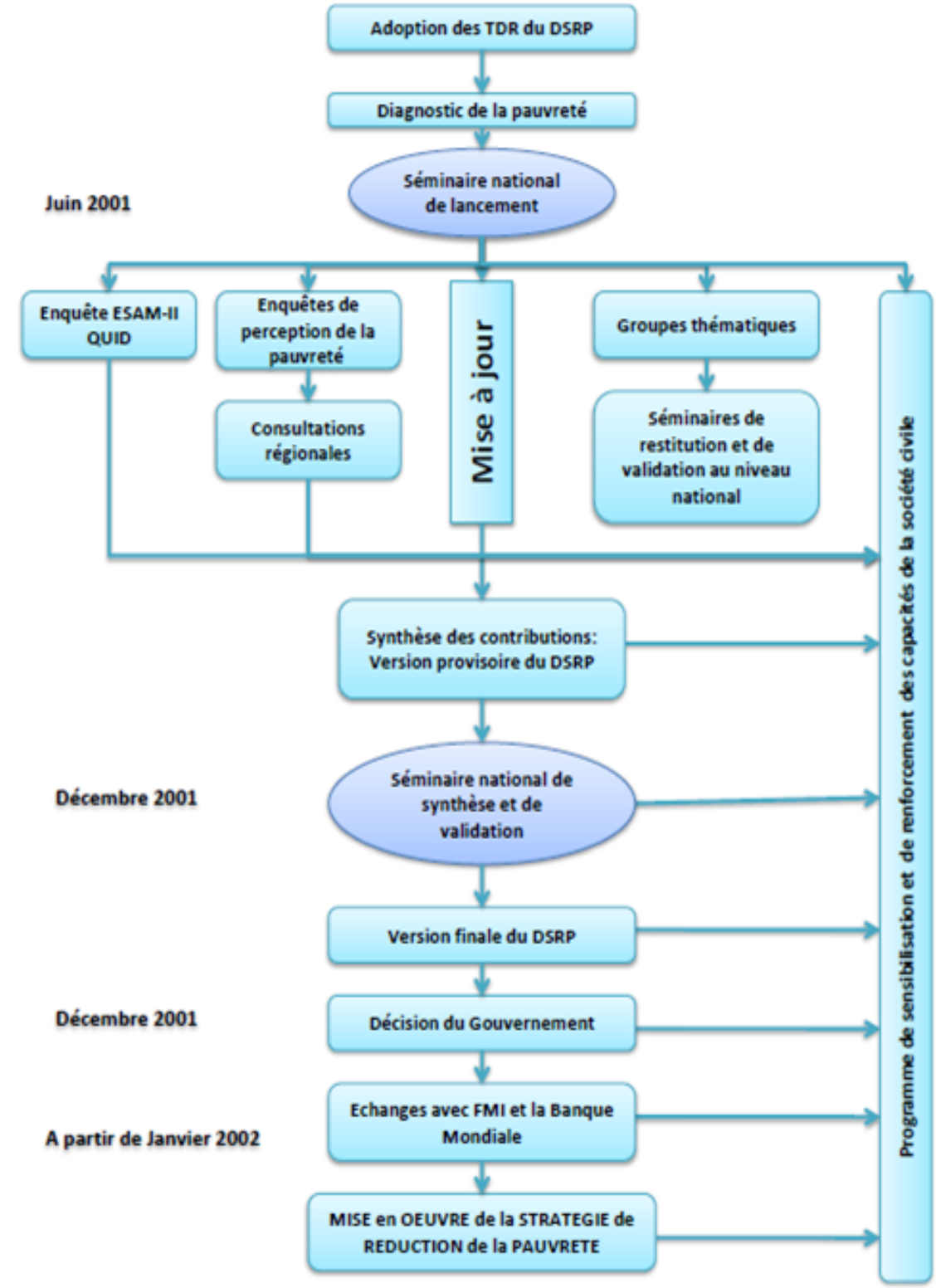
Cadre Logique du dispositif institutionnel de lutte contre la corruption[1810]

Résultats	*Indicateurs*	*Moyens de vérification*	*Hypothèse/ risques*
Impact : Réduction de la corruption au Sénégal			
Effet 1: Les capacités des organes et institutions de lutte contre la corruption sont renforcées.	Nombre de dossiers traités	Disponibilités des rapports annuels des institutions de lutte contre la corruption	Affaissement de l'État de droit.
Extrant 1.1: Renforcement des prérogatives d'auto-saisine.	Augmentation du nombre de dossiers traités.	Rapports	Diminution des pouvoirs conférés aux institutions
Extrant 1.2: Accroissement des moyens humains, matériels et financiers	Budget élevé	Accomplissement d'un service public de qualité	Diminution de moyens financiers
Effet 2: L'éthique et l'intégrité sont mieux sont mieux intériorisés par les fonctionnaires et autres agents de l'État	Degré de satisfaction des usagers	Enquête de perception	Défiance du citoyen à l'égard des autorités publiques
Extrant 2.1 : Elaboration de codes d'éthiques et de déontologie pour les différents corps de l'Administration	Nombre de codes élaborés	Nombre de publication	Inapplication des règles morales
Extrant 2.2 : Campagne d'information et de sensibilisation envers l'administration et les populations	Nombre de supports utilisés	Degré d'information des usagers et des agents de l'État.	Manque de réceptivité ; cibles non atteintes

1810 Ce modèle de Cadre logique nous a inspiré lors des travaux de l'atelier sur le Document d'orientation stratégique de lutte contre la corruption, auquel nous avions participé. Cet atelier s'était tenu à Saly Portudal (Sénégal) les 16 et 20 mai 2010.

Annexe 7

Schéma de déroulement du processus participatif du DSRP



Source: DSRP-I Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal

Table des matières

SOMMAIRE ..... **V**

INDICATIONS LEXICALES : VOCABULAIRE WOLOF ET TRADUCTION LITTERALE ..... **VI**

LISTE DES ACRONYMES ET DES SIGLES ..... **VII**

INTRODUCTION GENERALE **1**

I. ORIENTATION DU SUJET: POURQUOI UNE NOUVELLE GOUVERNANCE INSTITUTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE AU SENEGAL ? 5

1°/ La Gouvernance : un nouveau paradigme des politiques de développement *5*

2°/ La gouvernance institutionnelle au centre d'une perspective de recherche *9*

3°/ Le choix d'une thématique : De la nouvelle gouvernance institutionnelle administrative *11*

4°/ Mise en perspective théorique et critique de la notion d'administration publique: l'appréhension plurielle de l'administration publique *16*

II. LES ORIENTATIONS DE RECHERCHE 20

1°/ Problématique *20*

2°/ Hypothèses *21*

III. METHODOLOGIE DE RECHERCHE 23

IV. MODELE D'ANALYSE 28

1°/ L'inadaptation des thèses classiques pour une analyse d'une nouvelle gouvernance administrative *28*

a) L'analyse évolutionniste 28

b) L'analyse structuro-fonctionnaliste 32

c) L'analyse développementaliste 35

2°/ Le néo-institutionnalisme et le constructivisme comme outils d'analyse de la nouvelle gouvernance administrative *41*

a) Les sources du néo-institutionnalisme 42

b) L'éclairage du néo-institutionnalisme dans les perspectives d'études de l'administration publique sénégalaise 45

α / La construction d'un modèle administratif sénégalais saisie par le néo-institutionnalisme historique 47

β / Recherche d'un cadre théorique pour les politiques publiques au Sénégal : La combinaison des analyses du néo-institutionnalisme des choix rationnels et du néo-institutionnalisme sociologique 50

c) L'apport du constructivisme 56

1ERE PARTIE : LA CONSTRUCTION D'UN APPAREIL ADMINISTRATIF SENEGALAIS INSPIRÉ DU MODELE FRANCAIS **61**

TITRE 1. LA STRUCTURE DE L'ADMINISTRATION SENEGALAISE 65

Chapitre premier : Les traits généraux de l'administration publique sénégalaise *65*
Section 1 : Les caractéristiques de l'Administration sénégalaise 66
§1 : Un système importé et négocié **67**
§2: Ancrage de réseaux clientélistes et pratiques prédatrices **72**
Section 2: Les contraintes économiques financières et sociales 80
§1 : Une administration tributaire de l'extérieur par rapport au financement de l'économie nationale **80**
A/ Les contraintes des politiques d'ajustement structurel 81
B/ La part de l'aide publique au développement dans les recettes budgétaires 86
§2 : La faiblesse des institutions **89**
A/ La faiblesse financière 89
B/ La crise de valeur dans l'administration sénégalaise et la crise d'interaction avec la société 93
Chapitre deuxième : L'orientation d'une gestion administrative classique vers le « new public management » *101*
Section 1 : Un processus de pilotage de la modernisation vers le management public 104
§1: La production et la re-production des structures de réforme administrative: d'une gestion classique à une gestion managériale **106**
A/ Le Bureau Organisation et Méthode (BOM) 106
I/ Les structures administratives classiques réformées par le BOM 107
II/ Le BOM, organe de conseil du Gouvernement 110
B/ La Délégation au Management Public (DMP) 113
I/ La définition des attributions de la DMP 113
II/ L'adoption d'une option managériale dans l'administration sénégalaise 114
C/ La Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT) 117
I/ Les missions générales d'encadrement et de perfectionnement 118
II/ Les missions relatives à la coopération internationale 119
§2 : Les tentatives de modernisation de l'administration publique **124**
A/ Le contrôle des structures et la modernisation de la gestion du personnel 125
I/ La Commission de Rationalisation des Structures et des Emplois Publics (CORASEP) 126
1° La rationalisation de la création des structures 126
2° La construction pratique de l'organigramme 131
II/ La Modernisation de la gestion du personnel 137
1° Les acquis de la gestion des ressources humaines 138
2° Les faiblesses de la Gestion des ressources humaines 142
B/ La Mission Inspection Général d'État-Bureau Organisation et Méthode (IGE-BOM) et la Cellule de Contrôle des Effectifs: L'exemple du Ministère de l'Équipement 146
I/ Analyse de l'étude de la Mission IGE-BOM 146
II/ Prospection des lieux et principales recommandations de la Mission IGE-BOM 150
C/ Création d'un ministère de la modernisation de l'État ou le début de la Promotion de l'Administration électronique 160
D/ Les réformes des Finances publiques 164

I/ Les progrès dans les réformes des Finances publiques 165
1°La réorganisation du cadre institutionnel 165
2° L'amélioration de la crédibilité et de la transparence budgétaire 167
3° L'amélioration de la Gestion de la trésorerie et de la dette publique 168
4° L'introduction de la Gestion axée sur les résultats 169
5° Le Système de passation des marchés 173
II/ Les faiblesses dans les réformes des Finances publiques 175
III/ Les justifications théoriques des réformes budgétaires 179
Section 2 : L'ambiguïté des résultats : « l'agenciation » 185
§1 : Tableau synoptique des agences administratives au Sénégal 187
A/ La classification selon le critère temporel 188
1°/La première génération d'agences administratives à partir de 1989 189
2°/La deuxième génération d'agences administrative à partir de 2000 189
3° La troisième génération d'agences administratives à partir de 2001 189
4° La quatrième génération des agences à partir de 2006 190
B/ La classification selon le critère juridique 193
1° Les agences ayant le statut de Service Public de l'administration 193
2° Les agences assimilables aux associations 194
3° Les agences ayant le statut de projet 194
4° Les agences ayant le statut de Société Anonyme 194
C/ La classification des agences par secteur d'activité 195
D/ La classification opérée par voie décrétale 197
1° Première catégorie 197
2° Deuxième catégorie 198
3° Troisième catégorie 198
4° Quatrième catégorie 198
§2: Les déficiences gestionnaires d'un appareil administratif statique 200
A/ Les raisons d'une création d'un système de gestion parallèle : le cas de l'Agence Nationale de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles (ANLIB) 200
B/ D'une « agenciation » progressive à une externalisation excessive 209
C/ Les fondements théoriques et politiques de la création des agences 219
§3 : La « perversion » des agences administratives sénégalaises 222
A/ La dérive des agences administratives : le cas de l'ANOCI 223
B/ Un système de gestion défectueux : le cas de l'ADEPME 230
TITRE 2 : LE DEPLACEMENT PROGRESSIF DU CENTRE VERS UNE PERIPHERIE ADMINISTRATIVE 236
Chapitre Premier : La mutation de la verticalité décisionnelle dans la gestion des affaires publiques 236
Section 1 : La déconcentration: une modalité d'aménagement du pouvoir décisionnel 239
§1 : L'expérience des gouverneurs de Région 240
A/ Le Gouverneur: clé de voûte pour une déconcentration des pouvoirs 241
1°/ Les pouvoirs du Gouverneur de Région 241

2°/ L'évolution des pouvoirs du Gouverneur 244
B/ La portée des nouveaux pouvoirs attribués au Gouverneur 246
§2 : La configuration du dispositif préfectoral dans la déconcentration: Du Commandant de Cercle au préfet de département **250**
Section 2 : L'exercice fragmenté du pouvoir à travers la décentralisation 254
§1 : Le transfert progressif du pouvoir décisionnel de l'administration centrale vers de Structures décentralisées de 1960 à 1972 ..... **256**
A/Les collectivités décentralisées 257
1°/ L'uniformisation des statuts des communes 257
2°/ Les communautés rurales 261
B/Les organes délibératifs de participation 266
§2 : L'aboutissement logique des réformes entreprises par la loi 1972 ..... **268**
A/ L'évolution du processus de décentralisation à partir de la modification opérée par la loi de 1984 : La dynamisation des pouvoirs locaux 269
B/ De la régionalisation à la recherche d'un système de décentralisation fiable 274
Chapitre deuxième : Les nouvelles figures de la décentralisation *290*
Section 1: Les enjeux de la décentralisation 291
§1 : Les rapports de pouvoirs des acteurs de la décentralisation **291**
§2 : La décentralisation entre transfert de compétences et partage de pouvoirs **297**
Section 2: De la décentralisation administrative à la gouvernance locale 304
§1 : L'inévitable mutation de la mission des collectivités locales **305**
§2 : La logique de la gouvernance locale: la mise en forme des politiques publiques locales **308**

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE **313**

2EME PARTIE : LA GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE COMME SYSTEME DE REGULATION DE LA COMPLEXITE **316**

TITRE 1 : L'ADMINISTRATION SENEGALAISE FACE A SON SYSTEME SOCIETAL ET POLITIQUE 318
Chapitre premier: L'environnement de l'action administrative *318*
Section 1 : Les interrelations entre l'Administration et les confréries religieuses 319
§1. Négociation ou compromission dans les rapports entre l'Administration et confréries religieuses **320**
§2. La prise en compte des guides religieux dans le schéma administratif sénégalais **329**
Section 2 : Les fondations institutionnelles d'un dialogue social 332
§1. Les prémices d'un dialogue social au Sénégal **332**
§2 : L'institutionnalisation du Dialogue social **339**
Chapitre deuxième : La problématique de la neutralité de l'administration publique au Sénégal *346*
Section 1 : L'Administration à l'épreuve des alternances politiques 346
§1. L'administration sénégalaise face à l'alternance politique de 2000: le choc entre le nouveau politique et l'orthodoxie administrative **349**
§2. L'administration sénégalaise face à l'alternance politique de 2012: rupture ou continuité? **358**

Section 2 : La corruption dans l'administration publique 368
§1 : Les causes de la corruption dans la sphère administrative et politique **370**
A/ La carence de l'État en matière de gestion saine des affaires publiques 372
B/ La tolérance et l'ancrage des habitudes de corruption dans l'Administration 379
§2 : La mise en place d'un dispositif juridique et institutionnel de lutte contre la corruption et la non transparence dans la gestion des affaires publiques **382**
A/ Le dispositif juridique 382
B/ Le dispositif institutionnel 387
TITRE 2 : DEFIS ET OBSTACLES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES 400
Chapitre premier: Les conditions de fabrication des politiques publiques au Sénégal : exemple des politiques environnementales et des politiques économiques *400*
Section 1: L'exemple d'élaboration d'une politique publique au Sénégal : La politique environnementale de 1960 aux années 2000 402
§1 : Le Profil de l'Environnement au Sénégal **403**
§2 : Mise en place d'un cadre législatif et réglementaire et de structures administratives pour une politique environnementale **411**
§3 : L'action des pouvoirs publics dans la gestion de l'Environnement **417**
Section 2 : L'intervention du Gouvernement dans la mise en œuvre des Politiques économiques: les stratégies de réduction de la pauvreté et de croissance économique 427
§1 : Esquisse d'un diagnostic de la pauvreté **428**
A/ Les rapports entre Environnement économique et Insuffisance de revenus 431
B/ Absence, insuffisance et inégalité dans l'accès aux services sociaux de base 432
C/ L'accès à l'eau potable et la malnutrition 435
D/ Autres critères de définition de la pauvreté 436
§2 : Les axes d'intervention prioritaires **437**
A/ L'Agriculture comme moteur de « création de richesses » dans le DSRP-1 438
B/ Les pouvoirs publics sénégalais à la recherche d'une croissance économique élevée 444
1°/ L'assainissement de l'environnement des affaires 447
2°/ L'identification des « grappes » de croissance 455
Chapitre deuxième: Les difficultés de mise en œuvre d'une approche multi-acteurs des politiques publiques au Sénégal *466*
Section 1. La centralité de l'État et de son administration 468
§1 : La nouvelle stratégie de développement économique et social : du Document de développement économique et social (DPES) à la Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES) **469**
A/Le diagnostic économique et social 469
B/ Une stratégie prospective de développement économique et social sur « l'horizon » 2013 à 2017 476
§2 : L'indigence de la participation officielle des populations à l'action publique. **479**
Section 2. La structure de l'action publique au Sénégal 490
§1 : L'influence persistante des institutions étatiques sur l'action publique **491**
§2 : L'insuffisance d'une pratique de l'évaluation des politiques publiques **506**

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE **515**

CONCLUSION GENERALE **518**

BIBLIOGRAPHIE **530**

TABLE DES ANNEXES **575**

TABLE DES MATIERES **596**

Résumé

L'inadaptation des thèses classiques comme l'évolutionnisme, le structuro-fonctionnalisme et le développementalisme, dans une étude de l'administration publique d'un pays sous-développé, explique la pertinence des approches néo-institutionnaliste et constructiviste dans l'analyse d'une nouvelle gouvernance administrative au Sénégal. Le paradigme de la gouvernance, comme discours du développement à prétention d'universalité, fondé sur les seuls aspects gestionnaires, ne rend pas compte du jeu des acteurs individuels et collectifs, des systèmes de valeurs et des logiques de création institutionnelle. Au-delà des analyses portées sur la richesse économique, le capital humain et l'innovation technologique, il convient de considérer le rôle des institutions. En soulignant l'importance des institutions, la nouvelle économie institutionnelle a permis l'ouverture d'une piste de recherche qui prend en compte leur nature, leur fonctionnement et les raisons pour lesquelles, elles peuvent être un frein majeur au développement économique. L'héritage institutionnel du Sénégal de la puissance coloniale française, ne peut servir de prétexte à un mimétisme administratif complètement décalé des réalités sociales. La construction d'un appareil administratif sénégalais s'est faite sur la base d'une reproduction puis d'une re-production des institutions de réforme administrative qui ont introduit des instruments du nouveau management public dans l'Administration sénégalaise. La nouvelle gouvernance de l'administration sénégalaise n'est pas fondée sur une bureaucratie appliquant des règles générales sans prendre en compte les situations particulières; elle intègre les interrelations entre l'administration et d'autres corps sociaux. Les relations de complicité ou les rapports de force entre l'administration sénégalaise et les confréries religieuses, montrent toute la complexité de la gestion des affaires publiques au Sénégal. La disponibilité de l'Administration à organiser un cadre de concertation avec les organisations professionnelles, jette les bases d'un dialogue social indispensable à la mise en œuvre de politiques publiques efficaces et efficientes.

Mots clés : Sénégal; Administration publique; Modèle administratif; Appareil administratif ; Nouvelle gouvernance; Néo-institutionnalisme; Confréries religieuses; Dialogue social; Politiques publiques.

Abstract

The inadaptability of classical theories such as evolutionism, structural-functionalism and developmentalism to the study of the public administration of an underdeveloped country explains the relevance of the neo-institutional and constructivist approaches to the analysis of a new government administration in Senegal. A governance paradigm based solely on managerial aspects, like an overly simplistic development discourse, does not take into account the role of individual and collective actors, value systems and institutional networks. In addition to analyses of economic wealth, human capital and technological innovation, the role of institutions must also be considered. By focusing on the importance of institutions, the new institutional economy has allowed the opening of a field of research which takes into consideration their nature, their function and the reasons by which institutions can be a major impediment to economic development.

Senegal's institutional legacy as a former colony of the French colonial power should not serve as a pretext for an administrative mimicry completely divorced from social realities. The construction of a Senegalese administrative model was based on a reproduction of and then a re-creation of institutions of administrative reform that themselves introduced new public management tools into the Senegalese public administration. The new governance of the Senegalese administration is not founded on a bureaucratic system applying general rules without taking into consideration particularities; rather, it integrates the relationships and interdependencies between the administration and other social bodies. Relationships of complicity or the strong rapports between the Senegalese administration and the religious brotherhoods illustrate all of the complexities associated with the management of public affairs in Senegal. The availability of the Administration to organize a consultative framework with professional organizations lays the foundation for an indispensable social dialogue on the implementation of efficient and effective public policies.

KEY WORDS: Senegal, Public administration, Administrative model, Administrative system, New governance, neo-institutionalism, religious brotherhods, social dialogue, public policies.