



Bureau Organisation et Méthodes

« Mieux s'organiser pour
être plus performant »

la lettre du BOM

NUMERO 2 - ANNÉE 2026

Magazine semestriel du Bureau Organisation et Méthodes (BOM) • www.bom.gouv.sn



LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL AU SÉNÉGAL



Dès ma prise de fonction le 02 avril 2024, j'ai souligné l'impérieuse nécessité de repenser notre gouvernance et de réinventer notre Administration, de sorte qu'elle puisse répondre de façon optimale à l'ambition que nous portons pour le Sénégal. Cette ambition a pris forme dans la Vision Sénégal 2050 ... et qui constitue, désormais, la boussole de l'action publique... Dans cette optique, je signale l'importance de la refondation de l'action des pouvoirs publics qui doit être conforme aux besoins et aspirations des populations, en repensant la déconcentration et en revitalisant la décentralisation.

S.E.M. Bassirou Diomaye Diakhar Faye, Président de la République
Conférence des Administrateurs et Managers publics, 20 janvier 2025

“

L'action gouvernementale s'inscrit pleinement dans le référentiel national. L'objectif est d'atteindre une souveraineté économique, géostratégique et culturelle tout en assurant la prospérité. Il s'agit de « maintenir le cap avec un changement de méthode.

Monsieur Ahmadou Al Aminou Mohamed LO,
Premier Ministre du Sénégal
Le 25 Mai 2026



la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

ÉQUIPE DE RÉDACTION

DIRECTEUR DE PUBLICATION

Monsieur Amadou Lamine SY
Directeur général du BOM

CHEF DE DESK TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

Monsieur Oumar DIOUF, Conseiller en Organisation

COMITÉ DE RÉDACTION

Mesdames Khady Ndiaye BEYE, Mame Khady MBAYE, Binetou BIAYE, Néné NGOM,
Aminata MBODJI, Conseillères en Organisation ;
Messieurs Oumar El Foutiyou BA, Makhtar DIOP, Mamadou DIOP 1, Mamadou DIOP 2, Cheikh
Tidiane LY, Zacria GUEYE, Toumany SANKHARE, Oumar SARR, Abdourahmane DIOP, Cheikh Fall
MBAYE, Saïdou DIAW, Conseillers en Organisation

ÉDITEUR

Société Sénégalaise de Presse et de Publications (SSPP LE SOLEIL),
Adresse : Route du Service Géographique Hann, Dakar Sénégal BP : 92 Dakar
RP Dakar RC Dakar 7433/B – NINEA : 0027971223
TEL : 33 859 59 59

RUBRIQUES	PAGES
Lettre éditoriale	06
Sous-thème 1 : Cadre communautaire et travail gouvernemental	08
Sous-thème 2 : Assemblée nationale et travail gouvernemental	13
Sous-thème 3 : Secrétariat général du Gouvernement dans le travail gouvernemental	16
Sous-thème 4 : Secrétaire général de la Présidence de la République dans le travail gouvernemental	22
Sous-thème 5 : Protocole d'Etat dans le travail gouvernemental	26
Sous-thème 6 : Communication et travail gouvernemental	30
Sous-thème 7 : Structuration gouvernementale et organisation des services de l'Etat	34
Sous-thème 8 : Cabinets ministériels dans le travail gouvernemental	38
Sous-thème 9 : Secrétaires généraux ministériels dans le travail gouvernementals	43
Sous-thème 10 : Inspections internes des départements ministériels dans le travail gouvernemental	50
Sous-thème 11 : Missions diplomatiques et Consulaires dans le travail gouvernemental	54
Sous-thème 12 : Services déconcentrés dans le travail gouvernemental	58
Sous-thème 13 : Services décentralisés dans le travail gouvernemental	61
Sous-thème 14 : Secteur parapublic dans le travail gouvernemental	65
Sous-thème 15 : Organes de régulation et travail gouvernemental	69
Sous-thème 16 : Délégations administratives	73
Sous-thème 17 : Gestion des archives et travail gouvernemental	77
Sous-thème 18 : Adoption des textes législatifs et réglementaires	80
Sous-thème 19 : Acteurs non étatiques et travail Gouvernemental	84
Sous-thème 20 : Membres de gouvernement	89



**PAR M. AMADOU
LAMINE SY**
DIRECTEUR
GÉNÉRAL DU BOM

EDITORIAL

Le travail gouvernemental peut se définir comme le processus visant à traduire en actes concrets le programme politique porté par les dépositaires de la confiance citoyenne. Il est mis en œuvre par les membres du Gouvernement, sous la haute direction du Président de la République et sous l'autorité du Premier Ministre. Entre ces deux hautes autorités, têtes de pont de l'Exécutif, la Constitution du Sénégal est claire sur la répartition des rôles et responsabilités : le Président de la République détermine la politique de la Nation (article 42 de la Constitution) tandis que le Gouvernement conduit et coordonne la politique nationale sous la houlette du Premier Ministre (article 53 de la Constitution).

A ce titre, le Premier Ministre, *Primus inter pares* et chef du Gouvernement nommé par le Président de la République, se voit confier des missions de direction de l'action gouvernementale. Cela implique une coordination, un suivi régulier de la performance des administrations publiques ainsi que des arbitrages budgétaires, techniques et politiques.

Un pan important du travail gouvernemental porte sur le dispositif d'instruction, de «circularisation» et de validation des textes législatifs et réglementaires ; une attribution des services du Premier Ministre, notamment du Secrétariat général du Gouvernement, en relation parfois avec le département ministériel en charge des Relations avec les Institutions.

L'Exécutif détient l'initiative des lois concurremment avec l'Assemblée nationale. Celle-ci peut formuler des propositions de loi recevables à des conditions bien définies. Il prépare les projets de lois et de décrets, les circularise en cas de besoin afin de recueillir les avis et observations des administrations publiques concernées, avant leur adoption en Conseil des Ministres, une instance collégiale de validation. Après leur adoption, les décrets sont signés par le Président de la République puis contresignés par le Premier Ministre, sauf dans certaines matières réservées (2^e alinéa de l'article 42 de la Constitution). Par contre, les projets de lois sont transmis par le Président de la République à l'Assemblée nationale pour examen et vote avant un retour pour leur promulgation marquant le *quitus* d'exécution.

L'ensemble du corpus législatif et réglementaire (y compris les circulaires, les instructions) doit être enregistré et numéroté au Secrétariat général du Gouvernement.

L'Exécutif peut, en outre, agir par voie d'ordonnance sur la base d'une loi d'habilitation de la représentation nationale. Cette technique législative permet au Président de la République, dans le respect de certaines dispositions, d'intervenir dans le domaine de la loi. La dernière en date est la loi n° 2020-13 du 2 avril 2020 prise dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid 19.

Il convient également de noter que l'Exécutif a l'obligation de la mise en place des instruments nécessaires à l'exécution des lois, notamment les textes d'application devant être pris dans des délais raisonnables et, le cas échéant, les circulaires interprétatives dont la finalité est de rappeler la raison d'être des textes et comment les mettre en œuvre.

Il est tout aussi important de rappeler que si le Gouvernement dispose de l'initiative pour agir sur le cadre juridique national, il est en revanche contraint par des ordres juridiques relevant de cadres communautaires en pleine expansion notamment l'UEMOA et la CE-DEAO, dont il doit tenir compte dans son action quotidienne. La mise en conformité du

corpus juridique national avec le cadre communautaire occupe ainsi une place importante dans l'activité gouvernementale.

Outre les missions d'initiation et d'exécution des lois et règlements, le fonctionnement quotidien des services administratifs est une condition essentielle au travail gouvernemental. Il permet de veiller à une bonne couverture des missions régaliennes liées à la souveraineté de l'État (défense, sécurité, justice et diplomatie, la 5e consistant à battre monnaie relevant de la compétence communautaire) mais aussi des autres missions marchandes ou non marchandes d'intérêt général.

Il ne faut pas non plus perdre de vue l'impact croissant de l'intégration et de la décentralisation sur l'architecture gouvernementale, et l'organisation des services publics aux échelons central et territorial.

Le Premier Ministre, en tant que Chef du Gouvernement, impulse le travail gouvernemental, en fixant les grandes priorités de l'action publique et assure, en pratique, la coordination entre les différents ministères. A cet effet, le Gouvernement établit un programme de travail comportant des consultations et des réunions régulières pour coordonner les initiatives. Assisté par son bras technique, le Secrétariat général du Gouvernement, le Chef du Gouvernement oriente l'action des différents départements ministériels pour éviter des contradictions ou dysfonctionnements bloquants afin de mieux bâtir des consensus et développer des synergies. Cela justifie l'organisation périodique, à la Primature, de réunions techniques, de réunions de coordination des Secrétaires généraux et des Directeurs de Cabinet, de comités techniques, etc. Il est également inscrit dans l'agenda la tenue des conseils interministériels, des réunions ministérielles ou de cabinets pour préparer des décisions ou faire des arbitrages budgétaires et/ou politiques.

Le travail gouvernemental requiert des consultations auprès d'organismes divers publics voire privés à des fins de demande d'avis facultatifs, obligatoires ou conformes et à des fins d'expertise. C'est à ce niveau qu'il faut situer l'intervention de structures comme le Conseil constitutionnel, le ministère en charge des Finances, la Cour suprême, l'Inspection générale d'Etat (IGE), le Bureau Organisation et Méthodes (BOM), le Contrôle financier, et d'autres organes à vocation consultative selon la matière examinée.

Le travail gouvernemental se déroule dans une ambiance garantissant la dignité des manifestations publiques par un strict respect des règles de préséance et des usages. Par ailleurs, dans une perspective de performance, la subsidiarité dans la prise de décision et la communication permanente sur l'action gouvernementale doivent être inscrites dans l'ordre des priorités.

Au fil des années, le travail gouvernemental, génère un patrimoine documentaire assez riche dont la bonne gestion permet de relier le passé, le présent et le futur. Cette gestion comprend la collecte, la préservation grâce aux outils numériques et, enfin la valorisation des documents administratifs. Elle garantit la transparence de l'action publique, la bonne gouvernance et la pérennité de la mémoire institutionnelle.

En conclusion, le travail gouvernemental renvoie à un processus de décision, d'exécution, de suivi et de contrôle, visant à assurer le bon fonctionnement de l'Etat à travers une collaboration soutenue entre la Présidence de la République, le Gouvernement, l'Assemblée nationale et les administrations publiques, voire des acteurs non étatiques tels que la société civile et les partenaires sociaux.

Conformément à sa mission de veille et de conseil stratégique, le Bureau Organisation et Méthodes (BOM) aborde dans ce second numéro de la Lettre du BOM de 2026, la problématique du travail gouvernemental en identifiant des sujets susceptibles d'explorer cette machine complexe et aux apparences parfois rébarbatives pour une vulgarisation à des fins pédagogiques, informatives et réflexive en vue d'une mise en cohérence des actions dans un champ multi-acteurs aux statuts pluriels. Ce travail a mobilisé l'expertise des Conseillers en Organisation qui, en plus du travail conceptuel, ont pris en charge le traitement de certains sous-thèmes tout en laissant la place à des personnes ressources dont les contributions pourraient être qualifiées de véritables masterclass. Le BOM reste ainsi fidèle à son crédo : être une administration ouverte qui promeut le brassage des idées et l'unité des agents publics pour faire triompher la performance dans les administrations publiques sénégalaises.

Le BOM vous donne rendez-vous prochainement pour une nouvelle parution qui sera consacré aux **projets et programmes de développement** au Sénégal.

Bonne lecture.

REQUÊTE DU BOM :

L'appartenance du Sénégal à des ensembles continental, régional et sous régional (UA, CEDEAO et UEMOA...) influe sur le travail gouvernemental. L'approfondissement de l'intégration africaine modifie progressivement le fonctionnement politico-administratif de l'appareil gouvernemental. L'extrême variété et l'importance des matières traitées au niveau africain impactent le fonctionnement de notre administration publique. C'est ainsi qu'une part importante du travail gouvernemental est consacrée au cadre communautaire.

Les engagements pris dans le cadre des organisations communautaires sont devenus une contrainte juridique qui doit être prise en compte quotidiennement dans le travail gouvernemental. A titre illustratif, le Sénégal intègre activement les réformes de l'UEMOA et affiche un taux de conformité élevée se situant à 78,6 % en 2024 (source MEFP). Dans ce cadre, il s'aligne notamment sur le cadre harmonisé des finances publiques et sur le droit du travail de l'UEMOA (droit d'établissement, libre circulation, reconnaissance des qualifications professionnelles, etc.), facilitant ainsi l'intégration économique et sociale. Ces dynamiques communautaires, notamment aux plans régional et sous régional, touchent d'autres champs tels que la gestion de la commande publique, l'interconnexion des infrastructures publiques, les télécommunications, la production agricole et industrielle, la production et la distribution de l'énergie, la protection des libertés publiques, le Commerce et l'environnement.

Cette réalité communautaire est-elle convenablement prise en compte par tous les ministères ? L'approche est-elle interministérielle, avec une bonne coordination ou demeure-t-elle cloisonnée ? Le Sénégal dispose-t-il d'une stratégie lui permettant d'influencer les décisions communautaires en sa faveur ? Quelles insuffisances majeures relevez-vous ?

Il est attendu de votre contribution des réponses précises à ces questions assorties de recommandations.

SOUS-THÈME 1



CADRE COMMUNAUTAIRE ET TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Monsieur Oumar
DIOUF

Conseiller en
Organisation au
BOM

Le cadre communautaire entendu comme l'ensemble des organisations continentales (ex : Union africaine), régionales (ex : CEDEAO en Afrique de l'Ouest) et sous régionales (ex : UEMOA en Afrique de l'Ouest), se caractérise essentiellement par les marqueurs suivants :

- un renoncement de souveraineté, généralement partiel, des Etats membres au profit d'institutions supranationales ;
- une sécrétion de normes communes souvent obligatoires (règlements, directives, décisions, etc.) et leur primauté sur le droit national ;
- une existence de juridictions communautaires pour veiller à l'application uniforme du droit en vigueur.

Ces organisations communautaires, dans leurs rapports avec les pays membres, soulèvent des interrogations, quant à leur impact sur l'organisation et le fonctionnement interne de ces derniers. Le Sénégal, naturellement, n'est pas en reste. Il est constaté, en effet, une forte influence du cadre communautaire, notamment dans le travail gouvernemental, à laquelle notre pays tente d'apporter des mesures d'adaptation qu'il importe d'apprécier en vue de proposer des améliorations.

1. Forte influence du cadre communautaire sur le travail gouvernemental

Au-delà des procédures et de la pratique administrative, le processus d'intégration a sensiblement transformé et continue de remodeler l'architecture de l'Etat, entraînant un effet d'affichage dans la dénomination de certains départements ministériels et la création d'organes spécifiquement dédiés dans les administrations centrales et territoriales mais touchant également les politiques publiques et l'armature juridique interne.

• **Au niveau de la pratique administrative**

Loin d'être uniquement des accords économiques entre des Etats-parties, le cadre communautaire impose une harmonisation juridique et opérationnelle qui redéfinit les priorités gouvernementales, avec des conséquences sur les politiques publiques. Le corpus juridique national est ainsi assujéti à une exigence de compatibilité avec les textes supranationaux auxquels notre pays est partie prenante, sous peine de nullité en cas de contentieux et de sanctions ou de mesures de réciprocité dommageables. D'ailleurs notre Constitution reconnaît, en son article 98, la primauté des traités et conventions ratifiés sur les lois de la République, dès leur publication, sous réserve de leur application par l'autre partie.

A titre d'illustration, certaines normes communautaires telle que les règlements (CEDEAO, UEMOA), les actes additionnels (CEDEAO) et les actes uniformes (OHADA), qui sont des normes générales et impersonnelles, ont une force juridique obligatoire et sont d'application directe sur le territoire national. D'autres, à l'image des directives (CEDEAO, UEMOA), obligatoires quant à leurs résultats, nécessitent une transposition dans le droit national. Les arrêts des juridictions communautaires comme ceux de la Cour de Justice de l'UEMOA ou de la CEDEAO et ceux de la Cour commune de Justice et d'Arbitrage de l'OHADA ont également une primauté sur le droit interne. En revanche, les avis et recommandations ne sont pas obligatoires, même s'ils peuvent influencer les politiques publiques.

Il est noté, au fil du temps, l'existence d'une frontière poreuse entre le cadre juridique communautaire et le cadre juridique national. Il faut préciser que la répartition des compétences entre ces deux, reste adossée à la subsidiarité, un principe éminemment politique. S'il est admis que, pour des soucis d'efficacité et d'efficience, l'organisation communautaire, en principe, ne se substitue à l'action des Etats membres que lorsque celle-ci ne permet pas d'atteindre des objectifs communs, dans les faits, la réalité est tout autre. Le cadre communautaire étend ses tentacules dans presque tous les domaines de la vie des citoyens des Etats membres.

- **Au niveau de la structuration gouvernementale et dans les administrations centrales**

L'influence du cadre communautaire sur la structuration gouvernementale du Sénégal, comme dans tous les Etats membres, est observée depuis longtemps. Elle varie d'un département ministériel à un autre et se manifeste notamment par sa prise en compte dans les dénominations des structures (exemple : Ministère de l'Intégration africaine, des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur) ainsi que par la création d'organes légers de coordination dans les administrations centrales (ex : cellules, unités ou bureaux chargés du suivi de certains aspects de la réglementation communautaire).

- **Au niveau du partage du pouvoir entre l'Exécutif et le Législatif**

L'évolution actuelle du cadre communautaire semble favoriser, par des voies détournées, l'immixtion de l'Exécutif dans le champ Législatif remettant ainsi en cause le principe sacro-saint de la séparation des pouvoirs formulé par le grand penseur Montesquieu dans son ouvrage L'Esprit des lois (1748). En effet, la participation des ministres dans les travaux communautaires (commission UEMOA ou commission CEDEAO) modifie la partie du travail gouvernemental consacrée, en principe, à l'Assemblée nationale. Elle conduit à l'adoption de textes ayant une valeur juridique supérieure aux lois du pays sur une variété de matières jadis régies par des textes législatifs nationaux. Cela, en dépit de l'existence d'organes législatifs supranationaux (par exemple le Parlement de l'UEMOA ou celui de la CEDEAO). Ces organes, malgré leur rôle important dans la consolidation de l'intégration économique, la libre circulation et la promotion de la démocratie et de la paix dans la Communauté, disposent de moins de capacités techniques que les Exécutifs pour anticiper et influencer sur certaines décisions stratégiques.

2. Des tentatives d'adaptation à l'influence du cadre communautaire

- **Au Ministère en charge de l'Intégration africaine**

Le Ministère en charge de l'Intégration Africaine du Sénégal gère directement la diplomatie africaine. En son sein, sont créées notamment deux directions pour prendre en charge l'intégration africaine, la Direction de l'Intégration africaine et du Panafricanisme et la Direction de la Coopération africaine), une Direction des Sénégalais de l'Extérieur et un Fonds d'appui à l'Investissement des Sénégalais de l'Extérieur dont les missions s'orientent vers l'intégration réussie de la diaspora, majoritairement africaine, dans les dynamiques de développement.

- **Au niveau des autres ministères et structures non gouvernementales**

L'intégration économique régionale (comme l'UEMOA ou la CEDEAO) impose des réformes qui modifient les structures ou le mode de fonctionnement de plusieurs ministères :

- **Ministère en charge de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP)** : Puisque l'intégration est avant tout économique et monétaire, le pivot opérationnel se trouve au sein du MEFP. Il s'agit notamment de la Cellule de Suivi de l'Intégration logée à la Direction générale de la Planification et des Politiques économiques (DGPPE). Il est aussi créé l'Unité de pilotage des Réformes budgétaires et financières (UPRBF), rattachée au Cabinet du Ministre en charge du Budget, et qui est un des maillons du dispositif institutionnel de pilotage et de suivi de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières. Elle vient de succéder à l'ancien Programme de Coordination des Réformes budgétaires et financières (PCRBf).

En matière douanière, il existe d'autres unités administratives notamment au sein de la Direction générale des Douanes, en particulier au sein de la Direction de la Réglementation et de la Coopération internationale abritant des bureaux chargés du suivi de la mise en œuvre du Tarif Extérieur Commun (TEC) de la CEDEAO, des autres mesures tarifaires, des questions relatives à l'origine des marchandises dans le cadre de l'UEMOA et de la CEDEAO ou de la Zone de Libre-échange continentale africaine (ZLECAF).

- **Ministère en charge du Dialogue social** : la création du Haut Conseil du Dialogue social, une instance consultative multipartite, qui après avoir pris naissance dans ce ministère, est maintenant rattaché à la Présidence de la République. Cet organisme interagit avec le Conseil du Travail et du Dialogue social (CTDS) de l'UEMOA, créé par l'acte additionnel n° 02/2009/CCEG/UEMO du 17 mars 2009. Cet organe consultatif communautaire a pour mission, entre autres, d'accompagner les processus et les structures de dialogue social des pays membres.

Dans d'autres départements ministériels, l'approche communautaire semble moins formalisée. La prise en charge des impacts du cadre communautaire est assurée sans une remise en cause de l'organisation interne. A titre illustratif :

- **Ministère en charge de l'Agriculture** : On peut relever l'adaptation des directions nationales pour appliquer la Politique Agricole de l'Union (PAU) de l'UEMOA ;
- **Ministère en charge du Commerce** : C'est le cas de la révision des missions de la Direction du Commerce extérieur pour intégrer les règles du TEC et de la ZLECAF ;
- **Ministère en charge de l'Energie** : la gestion du Système d'Echange d'Energie Electrique Ouest Africain notamment n'a pas remis en question fondamentalement l'attelage du ministère ;
- **Ministères en charge des Transports et des Infrastructures** : le contrôle de la charge à l'essieu, le tarif routier inter Etat (TRIE), la gestion des corridors et la baisse des taxes dans le transport aérien notamment n'ont pas bouleversé les organigrammes de ces départements ;
- **Ministère en charge des Forces armées** : Il en est de même du pilotage notamment de la Force en attente de la CEDEAO (FACE) ;
- **Ministère en charge de l'Intérieur** : Sans remettre en cause son organisation fondamentalement, certaines questions communautaires comme la simplification du contrôle des corps habillés et la mise en place de dispositif de gestion pour faire face aux menaces transnationales se gèrent à travers des protocoles de sécurité transfrontaliers dans un cadre organisationnel à périmètre constant.

Les règles communautaires ont aussi impacté d'autres entités comme le Conseil national de Concertation des Ruraux (CNCR) ou les chambres consulaires. Bien que semi-publiques ou privées, ces structures se sont réorganisées pour pouvoir siéger dans les comités d'harmonisation sectoriels régionaux.

3. Défis et recommandations

- **Défis**

Malgré ses avancées appréciables, le travail gouvernemental relatif à la gestion du cadre communautaire doit faire face à des défis liés, en premier lieu à la pluralité des acteurs étatiques sans une coordination des interventions. Il pêche aussi par le fait que la stratégie devant définir l'ordre des priorités nationales n'est pas toujours formulée avec précision. Enfin, le caractère flou de la délimitation entre les matières entrant dans le champ communautaire et celles relevant du champ national constitue un autre écueil dans la planification des actions gouvernementales.

- **Recommandations**

En vue de surmonter les insuffisances ou lacunes relevées, il est préconisé en particulier :

- la création d'un organe permanent de coordination, avec un niveau d'ancrage élevé (ex : Primature ou tout au moins au Ministère de l'Intégration africaine et des Affaires étrangères) ;
- l'élaboration d'une stratégie nationale de participation communautaire permettant l'identification structurée des priorités nationales, la définition d'un agenda de mise en œuvre et l'identification de chefs de file en fonction des matières à examiner ;
- la nomination d'un conseiller en charge des affaires communautaires dans chaque ministère, à l'image des correspondants parlementaires, qui travaillera avec l'organe interministériel de coordination pour renforcer la synergie d'action ;
- l'implication de l'Assemblée nationale dans la phase amont de l'adoption des textes communautaires ainsi que les autres acteurs (collectivités territoriales, acteurs socioprofessionnels) selon la spécificité des matières pour une meilleure légitimation et appropriation des textes communautaires.

En somme, les règles communautaires ont fini d'imprimer leur marque au niveau de beaucoup de secteurs du travail gouvernemental notamment aux plans économique et commercial (libre circulation, intégration des marchés...), normatif (démocratie, Etat de droit, stabilité institutionnelle), politique et sécuritaire (médiation et maintien de la paix). Ces règles ont indéniablement des retombées positives pour les populations et l'Etat. Cependant, même si l'Etat met en place un dispositif pour accompagner cette dynamique d'intégration, il n'en demeure pas moins que l'absence de coordination et de synergie dans les interventions des services étatiques et l'absence d'une stratégie nationale constituent une contrainte de taille que le Sénégal gagnerait à surmonter, pour tirer tous les bénéfices attendus des espaces communautaires.

SOUS-THÈME 2

REQUÊTE DU BOM :

Au Sénégal, le parlement est monocaméral. L'Assemblée nationale exerce un rôle fondamental de contre-pouvoir dans le travail gouvernemental en votant les lois et le budget de l'État, et en contrôlant l'action de l'exécutif. Également, elle évalue les politiques publiques et contraint le Gouvernement à la transparence. Dans ce cadre, la représentation nationale et le Gouvernement collaborent étroitement avant, pendant et après les séances publiques.

En amont des sessions ordinaires et extraordinaires, les structures gouvernementales interagissent avec les députés, en particulier, sur la ratification des textes internationaux (traités et conventions), la préparation de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et le traitement des projets et propositions de lois. Au cours des débats, un dialogue intense s'installe entre les deux parties notamment dans les commissions techniques, les groupes de travail et les sessions plénières. À la fin des sessions, l'Assemblée nationale ne lâche pas le Gouvernement. En effet, elle exerce un contrôle de l'action gouvernementale et contribue à l'évaluation des politiques publiques.

Votre intervention permettra de faire le bilan de cette collaboration entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale et de préconiser des axes d'amélioration.



ASSEMBLÉE NATIONALE ET TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»



Par Monsieur
Théodore Chérif
MONTEIL
Ancien Député

Introduction : Le double ancrage de l'Assemblée

L'Assemblée nationale occupe une position singulière dans l'architecture institutionnelle du Sénégal. Elle est à la fois un organe de représentation nationale et démocratique mais aussi un acteur central du contrôle de l'action gouvernementale. Ce double ancrage lui confère une mission particulièrement délicate : « accompagner le Gouvernement dans la mise en œuvre des politiques publiques tout en veillant à ce que ces politiques respectent les principes de transparence, d'efficacité et de légitimité démocratique ».

Ainsi, l'Assemblée nationale n'est pas seulement le lieu du débat législatif et politique, mais un espace où se construit l'équilibre entre collaboration institutionnelle et exigence de contrôle, garantissant la vitalité de notre démocratie.

1. Diagnostic des pratiques actuelles

Le fonctionnement actuel de l'Assemblée nationale révèle des avancées importantes mais aussi des limites.

- **Avancées** : les commissions permanentes jouent un rôle de plus en plus important dans l'examen des projets de loi. Depuis cette quinzième législature, l'absentéisme a beaucoup diminué et les discussions en commission sont devenues très pointues. Les séances plénières, quant à elles, permettent une visibilité médiatique des débats et le projet de chaîne parlementaire viendra à son heure rendre plus accessible le travail au sein de l'hémicycle ;

Aujourd'hui, les députés utilisent efficacement les outils de contrôle à leur disposition telles que les questions orales et écrites, les missions d'information ou encore les enquêtes parlementaires ;

- **Limites** : cependant, la pratique montre une tendance persistante à la surpolitisation des débats, où l'argument partisan prend souvent le pas sur l'évaluation objective des politiques publiques. Le suivi des recommandations des commissions reste insuffisant, et le contrôle budgétaire demeure parfois routinier, faute de moyens techniques et humains adaptés.
- **Conséquence** : l'Assemblée nationale peine à incarner pleinement son rôle de contre-pouvoir, se limitant trop souvent à faire passer des initiatives gouvernementales sans modification ni amendements qui, parfois, sont nécessaires pour une meilleure appropriation des textes examinés.

2. Analyse des mécanismes de coordination

La coordination entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement repose sur plusieurs mécanismes institutionnels :

- la procédure législative : le Gouvernement initie la majorité des projets de loi, mais l'Assemblée nationale conserve sa capacité d'amendement et de proposition de lois ;

- les commissions techniques permanentes : elles constituent l'espace par excellence du dialogue technique. C'est le lieu où les ministères viennent défendre leurs politiques devant les députés. Le débat y est plus libre et plus ouvert ;
- le contrôle budgétaire : l'examen de la loi de finances, souvent appelé marathon budgétaire, est un moment clé de la coordination, permettant d'évaluer la cohérence entre les objectifs affichés et les moyens alloués ;
- les auditions et interpellations : elles offrent une opportunité de confrontation directe entre exécutif et législatif.

Toutefois, ces mécanismes souffrent d'un déficit d'institutionnalisation du suivi. Les rapports produits par les commissions ou les missions d'information ne sont pas toujours exploités pour améliorer les politiques publiques. Malheureusement, la coordination reste trop dépendante des rapports de forces politiques, au détriment d'une logique de performance et de résultats.

3. Recommandations pour une efficience accrue

Afin de renforcer le rôle de l'Assemblée nationale dans le travail gouvernemental, plusieurs pistes peuvent être envisagées :

- renforcer les capacités techniques des députés : d'abord répondre à la vieille demande d'affecter aux députés de vrais assistants parlementaires, ensuite mettre en place des cellules d'expertise indépendantes pour appuyer l'analyse des projets de loi et des budgets ;
- institutionnaliser le suivi des recommandations : créer un mécanisme obligatoire de réponse du gouvernement aux rapports parlementaires, avec des délais précis et indicateurs de mise en œuvre ;
- dépolitiser certains espaces de contrôle : favoriser des commissions mixtes ou des sous-commissions transpartisanes sur les enjeux stratégiques (éducation, santé, climat et finances publiques) ;
- accroître la transparence : publier systématiquement les rapports, auditionner régulièrement les Directeurs généraux ayant sous leur responsabilité des grands projets d'Etat et les évaluer afin de renforcer la confiance citoyenne et le sens de la responsabilité ;
- moderniser les outils de travail : digitaliser les procédures parlementaires pour améliorer la traçabilité des débats et la diffusion des informations ;
- renforcer la diplomatie parlementaire : s'inspirer des meilleures pratiques d'autres assemblées pour enrichir les méthodes de contrôle et de collaboration.

Ces recommandations visent à faire de l'Assemblée nationale non pas un simple relai politique, mais un acteur stratégique de la gouvernance, capable d'accompagner le Gouvernement tout en garantissant la rigueur démocratique.

Conclusion

Le rôle de l'Assemblée nationale dans le travail gouvernemental est à la fois collaboratif et critique. Elle doit soutenir l'action publique lorsqu'elle est conforme à l'intérêt général, mais aussi exercer un contrôle exigeant pour prévenir les dérives. En renforçant ses capacités, en institutionnalisant ses mécanismes de suivi et en modernisant ses outils de travail, l'Assemblée nationale peut devenir un véritable levier d'efficience et de transparence, au service de la démocratie sénégalaise.

SOUS-THÈME 3

REQUÊTE DU BOM :

Structure technique dont l'intervention doit être axée sur le seul souci de l'efficacité administrative, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) occupe une place importante dans le travail gouvernemental. Il assure l'organisation des institutions et assume un rôle central dans leurs relations, dont il est un pilier essentiel. Le SGG travaille en dehors des projecteurs dans l'appareil d'Etat. Placé sous la responsabilité du Ministre Secrétaire général du Gouvernement, il relève du Premier Ministre et travaille, en étroite association, avec le Cabinet de celui-ci.

Le SGG permet au Premier Ministre de disposer de services permanents pour l'assister dans son rôle d'arbitrage entre les ministres et dans la coordination de l'activité gouvernementale.

Quel rôle assume le SGG dans le travail gouvernemental ? Son organisation et son fonctionnement actuels ainsi que ses ressources permettent-ils à ce service de jouer pleinement son rôle ? Quelles sont vos recommandations, le cas échéant, inspirées des bonnes pratiques, après une identification d'éventuelles faiblesses dans son organisation et son fonctionnement, pour permettre à cette structure de performer.



SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Dr Pape Assane
TOURE

Ministre, Secrétaire
général du
Gouvernement

Inspecteur général
d'Etat

Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) est un service de la Primature qui constitue la clé de voûte du dispositif de conduite et de coordination du travail gouvernemental.

Les attributions dévolues au Secrétaire général du Gouvernement permettent d'entrevoir celles de la structure qu'est le SGG. En vertu de l'article 17 du décret n°2025-1929 du 27 novembre 2025 relatif à l'organisation de la Primature, le Ministre, Secrétaire général du Gouvernement assiste directement le Premier Ministre dans sa mission d'application de la politique de la Nation définie par le Président de la République, de direction et de coordination de l'action gouvernementale¹.

Haut lieu de « l'interministérialité », le SGG est le « cœur battant » du dispositif de pilotage de l'appareil gouvernemental. En effet, il constitue une plaque tournante de la coordination de l'activité normative du Gouvernement (I) et une cheville ouvrière de la coordination du travail administratif du Gouvernement (II).

I. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT : UNE PLAQUE TOURNANTE DE LA COORDINATION DE L'ACTIVITÉ NORMATIVE DU GOUVERNEMENT

La fonction de coordination du travail normatif du Gouvernement est le cœur de métier du SGG. Il est chargé, à cet effet, de veiller à la qualité et à la régularité des textes législatifs et réglementaires et de proposer toute mesure tendant à l'amélioration de la gouvernance normative².

Le SGG dresse l'**agenda législatif et réglementaire du Gouvernement** et le soumet à la validation du Président de la République³.

Dans le cadre du circuit d'adoption des textes, le SGG assure les liaisons avec les départements ministériels et services de l'État. A cet effet, il recueille et centralise, les observations des départements ministériels et des autres structures de l'État sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret, les transmet au ministère maître d'œuvre⁴ et provoque, s'il y a lieu, toutes réunions et tous arbitrages nécessaires⁵.

A ce titre, le SGG organise des **réunions techniques de validation des textes**. Il s'agit des réunions du Comité interne de Préparation et de Suivi de Textes et du Comité technique de Validation des Textes législatifs et réglementaires⁶.

Le Comité interne, institué par l'arrêté primatorial n°1524 du 04 février 2015 est chargé de préparer le travail du Comité technique et d'assurer le suivi de ses recommandations. Quant au Comité technique de validation des textes législatifs et réglementaires, présidé par le Ministre, Secrétaire général du Gouvernement, il a pour mission de se prononcer sur toutes les questions de fond soulevées au cours du processus d'adoption des textes législatifs et réglementaires⁷.

1 Sur la notion de coordination, V. la circulaire n° 004 PM/SGG/ADJ.2 du 17 janvier 1979 relative à la coordination interministérielle et aussi, M. L. GNINGUE, La coordination de la fonction gouvernementale : l'exemple des États africains de succession française, Thèse de doctorat, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2018, p. 2.

2 A. L. COULIBALY, « Gouvernance normative. Nouvelle dynamique, nouvelle approche ! », in Le Soleil du mercredi 21 septembre 2015, p. 12.

3 la circulaire n° 0030 CAB/PM/SGG/DSL du 18 décembre 2014 sur la mise en place de l'Agenda législatif et réglementaire du Gouvernement pour l'année 2015.

4 En ce sens, V. la circulaire n° 33/ PR/SG/JUR du 12 avril 1968 relative à la diffusion des observations faites sur les projets de loi ou de décret (JORS du 30 septembre 1968, p. 1203).

5 La circulaire n° 00010 PM/SGG/SL du 17 février 1975 sur le circuit des textes législatifs et réglementaires.

6 P. A. TOURE, Légistique. Comment penser, rédiger et évaluer la loi ?, Dakar, l'Harmattan, 2025, p. 234.

7 V. art. 2 du l'arrêté n°1525 du 04 février 2015 portant création, organisation et fonctionnement du Comité technique de validation des textes législatifs et réglementaires.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Selon l'instruction générale n° 15 PR du 1^{er} mars 1968 sur l'organisation du travail gouvernemental, le Secrétaire général du Gouvernement a, dans le cadre de la procédure d'adoption des textes, le monopole de la **saisine des institutions**, et notamment, des institutions consultatives⁸. Selon l'article 17 du décret n° 2025-1929 du 27 novembre 2025 relatif à l'organisation de la Primature, le Ministre, Secrétaire général du Gouvernement est chargé de la saisine de la Cour suprême pour l'examen des lois et décrets par l'Assemblée générale consultative de ladite Cour. A cet effet, il prépare aussi la saisine de l'Assemblée nationale pour l'examen des lois.

L'Assemblée générale consultative de la Cour suprême est une formation de ladite cour qui peut être consultée par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Gouvernement⁹. Selon l'article 18 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 sur la Cour suprême, l'Assemblée générale consultative de la Cour suprême donne un avis motivé sur la **légalité des dispositions sur lesquelles elle est consultée, mais aussi, s'il y a lieu, sur la pertinence des moyens juridiques retenus pour atteindre les objectifs poursuivis, en tenant compte des contraintes inhérentes à l'action administrative**¹⁰.

La consultation de la Cour suprême par le Gouvernement ou le Président de l'Assemblée nationale n'est pas, en principe, obligatoire. Les avis de la Cour suprême, notamment sur les projets de texte qui lui sont soumis, sont des avis consultatifs ; ils ne lient ni le Gouvernement ni l'Assemblée nationale. En vertu de la circulaire du Président du Conseil n° 93 du 24 novembre 1960, « *les avis de la cour n'ont pas de force obligatoire, sauf dans les cas très particuliers où la loi en aurait disposé autrement* ».

L'instruction générale n° 15 PR du 1^{er} mars 1968 sur l'organisation du travail demande aux ministres, lorsque le Gouvernement ne suit pas l'avis de la Cour, de faire des propositions motivées au Président de la République. Néanmoins, cette instruction recommande fortement au Gouvernement de ne pas abuser de cette faculté.

La pratique normative a permis de constater que la procédure d'adoption fixée par l'instruction primatorale n° 0004 PM/SGG/SGA/JUR/SP du 27 octobre 2022 relative à la procédure d'adoption des textes législatifs et réglementaires n'est pas toujours respectée. Il n'est pas rare que des textes réglementaires, et même parfois des lois, soient programmées à la réunion du Conseil des Ministres, sans avoir été, au préalable, examinés et adoptés en Comité technique.

En outre, la saisine de l'Assemblée générale consultative de la Cour suprême par le Gouvernement, pour avis, a fini par être érigée en exception. Ces pratiques ne permettent pas de garantir la qualité rédactionnelle et l'efficacité substantielle des textes.

De plus, le circuit normatif, caractérisé par l'omniprésence du support papier, ne prend pas en considération les innovations technologiques ; ce qui ne favorise pas la célérité de la procédure d'adoption des textes.

Le SGG est, aussi, chargé de **recueillir la signature** du Président de la République s'agissant des textes que le Chef de l'État a compétence pour signer et de préparer la formalité de présentation des projets de textes réglementaires au contresigning du Premier Ministre, le cas échéant, à celui des ministres responsables de l'exécution.

En pratique, si certains décrets présidentiels font l'objet du contresigning du Premier Ministre, cependant, les ministres responsables de l'exécution contresignent rarement les arrêtés réglementaires signés par le Premier Ministre. Pourtant la Constitution est sans équivoque sur cette question. Aux termes de l'article 57, alinéa 3 de la Constitution : « *Les actes réglementaires du Premier Ministre sont contresignés par les membres du Gouvernement chargés de leur exécution* ». D'ailleurs, la circulaire primatorale n° 0015 PM/SGG/SGA/PAT du 30 décembre 2016 relative au contresigning ministériel des actes réglementaires du Premier Ministre a rappelé l'exigence du contresigning ministériel des actes réglementaires du Premier Ministre.

⁸ V dans le même sens, l'instruction générale n° 15 PR du 1^{er} mars 1968 sur l'organisation du travail gouvernemental.

⁹ J. C. GAUTRON et M. ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, Paris, éditions A. Pédone, 1977, p. 165 et s. ; P. M. NDIAYE, *La renaissance de la Cour suprême*, Dakar, novembre 2008, p. 53 ; M. AURILLAC, « La Cour suprême du Sénégal », *RJPIC*, 1969, p. 65.

¹⁰ V. art. 4 de la loi organique n° 2017-09 du 17 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 2008-35 du 08 août 2008 sur la Cour suprême.

Il faut préciser que l'enregistrement, encore appelé la numérotation des textes normatifs, est une activité monopolistique du SGG¹¹. Selon l'article 17 du décret n° 2025-1929 du 27 novembre 2025 précité, le SGG est chargé d'assurer « l'enregistrement unique », après contrôle des lois, ordonnances, décrets, arrêtés et décisions. L'instruction générale n° 021/PR/SG/JUR du 28 février 1967 sur l'enregistrement, la diffusion et la publication des circulaires ministérielles énonce que l'enregistrement s'applique à tous les actes comportant un élément de décision, quelle que soit leur dénomination (arrêtés, décisions, etc.), aux contrats spéciaux et à toutes les circulaires ou instructions présentant un caractère de généralité ou de permanence¹².

Malgré l'importance qui s'attache au respect de la formalité de l'enregistrement, qui permet de s'assurer de la légalité des textes, de vérifier leurs incidences financières et le respect du circuit des visas, beaucoup de circulaires et d'instructions comportant des éléments de décision ne sont pas transmis au SGG pour enregistrement¹³.

Le Secrétariat général du Gouvernement assure, également, une mission de contrôle de l'accomplissement de la formalité de publication des lois, ordonnances, décrets, arrêtés et décisions. Selon l'article 17 du décret n° 2025-1929 du 27 novembre 2025 précité, le SGG est chargé d'assurer la notification, après contrôle des lois, ordonnances, décrets, arrêtés et décisions ainsi que le contrôle de leur publication. Selon l'article 2 de l'arrêté ministériel n° 3649 MEF du 17 avril 1981 portant organisation de la Direction de l'Imprimerie nationale, l'Imprimerie nationale est chargée « d'assurer l'impression et la publication des textes officiels de l'État et toutes autres éditions que lui confie le Gouvernement ».

Le législateur a instauré un système de double publication des textes sur support papier et par voie électronique.

Selon la loi n° 2021-21 du 02 mars 2021 fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel, les lois promulguées ainsi que les actes administratifs à caractère réglementaire et les actes administratifs à caractère individuel, dans les cas prévus par une disposition législative ou réglementaire spéciale, sont publiés par insertion au *Journal officiel* sur support papier et par voie électronique mais, la publication électronique des textes, qui permet de garantir l'accessibilité des textes au citoyen, est loin d'être une réalité¹⁴.

Cette situation, qui n'est pas sans lien avec les faibles capacités logistiques et technologiques de l'Imprimerie nationale, est aggravée par l'absence de personnalité juridique et d'autonomie financière de ce service de l'État.

Si les instructions et circulaires sont des internes aux administrations, il est utile de les porter à la connaissance de l'ensemble de l'Administration publique et du public par la voie de la publication au *Journal officiel*, surtout lorsqu'elles comportent des mesures à caractère réglementaire.

D'ailleurs, la circulaire primatorale n° 0007/PM/JUR du 11 février 1975 relative à l'enregistrement, à la diffusion et à la publication des circulaires ministérielles a engagé le Secrétariat général du Gouvernement à « sélectionner les circulaires dont l'importance et l'intérêt justifient une telle publication et, sans fixer de périodicité rigoureuse, d'en assurer la publication dans des numéros spéciaux du *Journal officiel* chaque fois que leur nombre le justifiera ». À titre d'exemple, plusieurs circulaires édictées en 1975, notamment la circulaire n° 25/PM/JUR du 24 avril 1975 relative à l'exercice du pouvoir réglementaire, ont été publiées au *Journal officiel* du 06 octobre 1975¹⁵.

Cependant, force est de constater que la publication des instructions et des circulaires au *Journal officiel* n'est pas d'un usage courant au sein de l'Administration sénégalaise.

11 J.C. GAUTRON et M. ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, Paris, éditions A. Pédone, 1977, p. 160.

12 La circulaire n° 0011/PM du 22 janvier 1972 relative à l'enregistrement des arrêtés et décisions ministériels.

13 P. A. TOURE, *Légistique. Techniques de conception et de rédaction des lois et des actes administratifs : une tradition de gouvernance normative*, Dakar, l'Harmattan, 2018, p. 197.

14 En ce sens V. P. A. TOURE, *L'entrée en vigueur des lois, des ordonnances et des actes administratifs en droit sénégalais*, Dakar, Abis éditions, 2021, p. 120.

15 JORS du 06 octobre 1975, p. 1403.

II. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT : UNE CHEVILLE OUVRIÈRE DE LA COORDINATION DU TRAVAIL ADMINISTRATIF DU GOUVERNEMENT

Le SGG est un instrument essentiel de coordination de l'activité administrative du Gouvernement. A cet égard, les réunions interministérielles constituent l'un des moyens les plus efficaces pour assurer la coordination de l'action des différents ministères et autres services de l'État¹⁶.

Le SGG occupe une place centrale dans l'organisation des réunions interministérielles.

Le Conseil des Ministres est la principale « instance de coordination gouvernementale, mais également de délibération sur les destinées de la Nation »¹⁷. Selon l'article 42, alinéa 4 de la Constitution, le Conseil des Ministres est présidé par le Président de la République. Y siègent tous les membres du Gouvernement que sont les ministres et les secrétaires d'État¹⁸, le Secrétaire général de la Présidence de la République, le Directeur de Cabinet du Président de la République, le Secrétaire général du Gouvernement ainsi que les ministres d'État et les ministres conseillers à la Présidence de la République dont les actes de nomination prévoient qu'ils assistent au Conseil des Ministres¹⁹.

Il résulte de l'instruction générale n° 015/PR du 1^{er} mars 1968 sur l'organisation du travail gouvernemental que le Secrétaire général du Gouvernement assure le secrétariat de la réunion du Conseil des Ministres et prépare, notamment, l'ordre du jour de ladite réunion arrêté et validé par le Président de la République à l'occasion de la séance de pré-Conseil des Ministres.

« Greffier de la République », le SGG détient le relevé des décisions et directives présidentielles et primatiales et en assure le suivi.

Le SGG prépare tous les comités et réunions interministériels auxquels il assiste. Il en établit ou en fait établir les comptes rendus. Ainsi, d'après la circulaire n° 00005 PM/SGG/SGA/PAT du 22 mai 2018, les réunions interministérielles sont convoquées, à la demande du ministre compétent, par le Secrétaire général du Gouvernement²⁰.

En vertu de l'article 57, alinéa 4 de la Constitution, le Premier Ministre peut désigner, un ministre ou déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Dans ce cadre, l'article 17 du décret n° 2025-1929 du 27 novembre 2025 relatif à l'organisation de la Primature prévoit que le Ministre, Secrétaire général du Gouvernement peut assurer, en relation avec le Ministre sectoriel en charge des dossiers à examiner, la présidence de conseils, comités et réunions interministériels en vertu d'une délégation expresse du Premier Ministre et pour un ordre du jour déterminé.

L'une des plus importantes attributions du Secrétaire général du Gouvernement dans la coordination du travail administratif du Gouvernement consiste à présider la réunion de coordination des secrétaires généraux de ministères.

L'instruction générale n° 015/PR du 1^{er} mars 1968 sur l'organisation du travail gouvernemental insiste sur l'importance de cette réunion statutaire ayant pour objet de « faire le point sur l'état d'avancement des affaires en instance » et favoriser ainsi une meilleure coordination des dossiers et projets gouvernementaux. Cette réunion permet de déterminer les méthodes d'instruction à adopter pour les dossiers intéressant plusieurs départements ministériels (constitution des comités interministériels, désignation du service responsable principal, calendrier de travail, etc.)²¹.

16 P. A. TOURE, « Le Secrétariat général du Gouvernement dans le nouveau schéma de pilotage de l'action gouvernementale », in Les transformations de l'Etat, Mélanges en l'honneur de Babacar GUEYE, Toulouse, Presse de l'Université Toulouse I Capitole, 2019, p. 753.

17 En ce sens, l'instruction présidentielle n° 0332/PR/SP du 18 juin 2015 relative au déroulement du Conseil des Ministres.

18 V. art. 53 de la Constitution.

19 art. 6, alinéa 4 du décret du décret n° 2007-909 du 31 juillet 2007 modifié par le décret n° 2014-635 du 07 mai 2014.

20 V. l'instruction générale n° 15 PR du 1^{er} mars 1968 sur l'organisation du travail gouvernemental ; également, la circulaire n° 003 PR/SG du 21 avril 1985 relative à la préparation des conseils interministériels.

21 V. la circulaire n° 46 PM/SGG/ADJ. 2 du 29 mai 1979 relative à la réunion de coordination des secrétaires généraux de ministères et des directeurs de cabinet, la circulaire n° 47 PM/SGG/ADJ 2 du 29 mai 1978 relative à la réunion de coordination des secrétaires généraux ou de directeurs de cabinet et les circulaires n° 0037 MP/SGG/SGA/PAT du 06 juillet 2015 et n° 00005 PM/SGG/SGA/PAT du 30 mars 2016 relatives à la représentation des ministères à la réunion de coordination des secrétaires généraux et des directeurs de cabinet.

Par ailleurs, le SGG est la « *mémoire institutionnelle* » du Gouvernement. En effet, en cas de changement de Gouvernement, il veille à la continuité de l'action gouvernementale et à l'installation des cabinets ministériels²².

La mission confiée au Secrétaire général du Gouvernement au sein de l'attelage gouvernemental rappelle celle dévolue au secrétaire général de ministère dans la coordination du travail ministériel²³.

Le rôle dévolu au SGG dans la stabilité et la continuité de l'action gouvernementale transparaît même dans la dénomination de sa fonction. En effet, il porte le titre de « *Secrétaire général du Gouvernement* » et non de « *Secrétaire général du Premier Ministre* ».

Cependant, en pratique, à la faveur de remaniements ministériels, des changements sont souvent opérés à la tête du SGG ; ce qui ne garantit pas toujours la stabilité de la fonction et la continuité de l'action gouvernementale.

En définitive, le SGG est un service qui joue un rôle essentiel dans le dispositif de conduite et de coordination de l'action du Gouvernement.

Mais, en vue de consolider sa place dans l'organisation du travail gouvernemental, il est recommandé :

- **au titre de la coordination de l'activité normative :**
 - de respecter la procédure de validation technique des textes législatifs et réglementaires ;
 - d'encourager la saisine de l'Assemblée générale consultative de la Cour suprême pour avis sur des projets de textes ;
 - de soumettre tous les arrêtés réglementaires du Premier Ministre à la formalité du contre-seing des ministres responsables de l'exécution ;
 - de transmettre toutes les instructions et circulaires comportant des éléments de décision au SGG pour enregistrement ;
 - de dématérialiser le circuit normatif, par la conception d'une plateforme d'adoption des textes ;
 - de procéder à la mutation institutionnelle de l'Imprimerie nationale, en l'érigeant en société nationale ;
 - d'opérationnaliser le système de publication électronique des textes.
- **au titre de la coordination du travail administratif du Gouvernement :**
 - de garantir la stabilité du poste de Secrétaire général du Gouvernement ;
 - d'encourager la saisine de l'Assemblée générale consultative de la Cour suprême, pour avis sur des difficultés apparues en matière administrative.

²² V. art. 6 du décret n° 2019-901 du 13 mars 2019 fixant les attributions du Ministre, Secrétaire général du Gouvernement.

²³ V. art. 5 du décret n° 2017-313 du 15 février 2017 instituant un secrétariat général.

SOUS-THÈME 4

REQUÊTE DU BOM :

Le Secrétariat général de la Présidence de la République (SGPR) est un organe important dans la coordination des services présidentiels et le suivi des décisions présidentielles.

Il joue un rôle de pierre angulaire administrative en assurant la liaison entre le Président, le Cabinet présidentiel et le Gouvernement. En relation avec le Secrétariat général du Gouvernement, il participe à la préparation du Conseil des ministres et suit les dossiers soumis à la signature du Président de la République. Il assure la continuité de l'action administrative au sommet de l'Etat.

Après une analyse sommaire de son organisation et de son fonctionnement, faites des recommandations pour améliorer ses performances.



SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Monsieur Cheikh
Fall MBAYE,

Conseiller en
Organisation
au BOM

Véritable pivot de la Présidence de la République, le Secrétariat général de la Présidence de la République (SGPR) se situe à la croisée des chemins de l'impulsion politique et de l'action administrative. Il assure la traduction rigoureuse des orientations du Chef de l'Etat en actes juridiques, en mécanismes de coordination interinstitutionnelle et en instruments de continuité de l'Etat. Le SGPR est dirigé par un Ministre, Secrétaire général assisté par des adjoints.

1. Présentation du SGPR

Relativement au **positionnement institutionnel du SGPR**, le décret n° 2026-1133 du 1er juin 2026 portant répartition des services de l'Etat 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, constitue le cadre de référence pour comprendre la place et les compétences du SGPR. Ce décret confie l'exécution du texte au Premier Ministre ainsi qu'au « Ministre, Secrétaire général de la Présidence de la République ». Cette double désignation confirme la nature singulière du SGPR : à la fois institution présidentielle et acteur du suivi de l'activité gouvernementale. Cette prérogative constitue une force fonctionnelle, mais elle exige une gouvernance relationnelle précise avec la Primature et ses services, notamment le Secrétariat général du Gouvernement, dont le périmètre peut croiser celui du SGPR sur certaines dimensions normatives et archivistiques. Dans l'architecture constitutionnelle et administrative du Sénégal, le SGPR occupe ainsi une position à la fois centrale et discrète. Il assure la continuité de l'Etat au plus haut niveau, indépendamment des configurations politiques du moment. Sa vocation n'est pas de gouverner directement, mais de contribuer à rendre la gouvernance possible : coordonner, fluidifier, mémoriser et sécuriser l'action présidentielle. Placée sous l'autorité directe du Président de la République, cette institution constitue l'interface organisationnelle entre la volonté politique du Chef de l'Etat et l'appareil administratif. En ce sens, le SGPR apparaît comme la mémoire institutionnelle et le bras administratif de la Présidence de la République.

Le SGPR est structuré autour de missions essentielles : la coordination de l'action gouvernementale, la gestion des actes du Chef de l'Etat, ainsi que l'interface avec les institutions constitutionnelles et les administrations sectorielles. Ces missions s'organisent autour de quatre fonctions fondamentales, à la fois complémentaires et interdépendantes. Leur exécution rigoureuse conditionne directement la qualité, la cohérence et l'efficacité de l'action présidentielle.

Ainsi, **(i)** le SGPR veille, en permanence, à l'articulation entre le Cabinet présidentiel, le Gouvernement et les administrations centrales. Cette fonction de coordination est essentielle pour fluidifier les échanges entre institutions et prévenir les blocages susceptibles d'entraver l'action de l'Etat ; **(ii)** il assure également la production, le contrôle et l'archivage des décrets, ordonnances, nominations et textes réglementaires. Derrière cette mission technique se joue un enjeu majeur : garantir la légalité, la cohérence et la solidité juridique de chaque acte posé au nom du Chef de l'Etat ; **(iii)** le SGPR assure aussi la gestion des ressources humaines, du budget, de la logistique et du patrimoine de la Présidence de la République. Cette fonction de support, souvent discrète, conditionne l'efficacité globale de l'institution et traduit une exigence de sobriété, de rigueur et de responsabilité dans la gestion des deniers publics ; **(v)** enfin, il préserve l'archivage institutionnel, la documentation

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

stratégique et la gestion de la mémoire d'Etat qui constituent le socle de la continuité de l'action publique. Cette fonction permet de capitaliser les expériences acquises, de sécuriser les savoirs institutionnels et d'assurer leur transmission dans la durée.

Parmi l'ensemble de ces missions, la coordination occupe une place prépondérante. Le SGPR est, en effet, l'un des rares acteurs institutionnels en mesure d'interagir simultanément avec tous les segments de l'Exécutif : le Cabinet présidentiel, la Primature, les ministères sectoriels, les institutions constitutionnelles et les partenaires extérieurs. Cette transversalité lui confère une légitimité fonctionnelle singulière, mais aussi une responsabilité majeure : assurer la cohérence, la fluidité et la continuité de l'action présidentielle au sein de l'appareil d'Etat.

Au **plan organisationnel**, l'article premier du décret précité identifie le Secrétariat général de la Présidence de la République comme la cinquième composante organique de la Présidence, aux côtés du Cabinet civil du Président, du Cabinet militaire, du Cabinet du Ministre chargé du Suivi de l'Agenda national de Transformation et des Services du Palais. Cette organisation en cinq pôles distincts révèle une architecture volontairement plurielle, où chaque entité dispose d'une identité fonctionnelle propre. Le SGPR se voit rattacher onze services et entités dont la diversité traduit l'ampleur de l'ambition assignée à cette structure. Il n'apparaît pas comme une simple administration de soutien, mais comme une administration de pilotage, de coordination et de sécurisation de l'action présidentielle. L'examen croisé des missions de ces onze entités met en évidence une organisation structurée autour de trois niveaux de valeur ajoutée institutionnelle. Un texte ne les formalise pas explicitement, mais l'analyse organisationnelle permet de les identifier clairement.

Le premier niveau renvoie au pilotage et à l'intelligence stratégique. Il regroupe les services chargés d'éclairer et d'orienter la décision au sommet de l'Etat. Le Contrôle financier veille à la bonne utilisation des ressources financières, le Bureau Organisation et Méthodes contribue à l'adaptation des structures publiques et à l'amélioration de leur performance administrative, tandis que le Bureau d'Intelligence et de Prospective économiques fournit les analyses stratégiques nécessaires à une prise de décision éclairée.

Le deuxième niveau concerne la sécurité et la souveraineté. Il couvre les fonctions critiques de protection de l'Etat. La Direction générale du Chiffre et de la Sécurité des Systèmes d'Information garantit la confidentialité des données sensibles et la résilience des infrastructures numériques. Le Service informatique en assure le fonctionnement quotidien, tandis que le Laboratoire radioélectrique veille à la maîtrise des fréquences et des équipements de radiocommunication.

Le troisième niveau rassemble les services qui assurent le fonctionnement opérationnel de la Présidence. La Direction des Moyens généraux gère les ressources matérielles et logistiques ; la Cellule de Passation des Marchés publics encadre les procédures d'achat ; la Commission des Véhicules administratifs contribue à l'optimisation du parc automobile de l'Etat ; la Commission du Patrimoine immobilier à l'étranger protège les actifs immobiliers de l'Etat hors du territoire national ; enfin, la Commission des Réfugiés et Apatrides participe à la coordination de la politique nationale d'accueil et de protection des personnes déplacées.

2. Analyse

Le SGPR dispose d'atouts organisationnels réels, qui méritent d'être reconnus, consolidés et davantage valorisés. Sa proximité avec la plus haute autorité lui confère une autorité de fait sur l'ensemble du spectre administratif. Les profils qui le composent sont généralement de haut niveau de qualification, porteurs d'une solide culture juridique, administrative et institutionnelle. Par ailleurs, sa position au cœur de l'Etat en fait un observatoire privilégié de l'ensemble des politiques publiques. Toutefois, l'organisation actuelle de la Présidence laisse apparaître de possibles tensions entre le Secrétariat général et certaines structures clés, notamment le Cabinet. Lorsque les rôles ne sont pas suffisamment clarifiés, des chevauchements peuvent

s'installer, compliquer la prise de décision et diluer les responsabilités. Dans ce contexte, la recherche de réactivité peut conduire à des ajustements informels, parfois au détriment des circuits établis. A terme, ces pratiques risquent de fragiliser la cohérence, la lisibilité et l'efficacité de l'action présidentielle.

3. Recommandations

Quatre leviers de transformation pourraient renforcer significativement l'efficacité opérationnelle du SGPR, sans remettre en cause ses fondements institutionnels.

- **Le premier levier concerne la clarification architecturale.** Il s'agirait de délimiter avec précision les frontières fonctionnelles entre le SGPR et le Cabinet présidentiel, afin de réduire les zones grises susceptibles de générer des inefficiences, des chevauchements et des frictions. Une mise à jour du décret d'organisation de la Présidence de la République pourrait être la solution.
- **Le deuxième levier porte sur le renforcement de la coordination institutionnelle.** La création, au sein du SGPR, d'une cellule dédiée à la coordination interinstitutionnelle permettrait de suivre en temps réel l'avancement des dossiers, d'alerter sur les blocages et de produire un tableau de bord hebdomadaire à l'attention du Ministre, Secrétaire général. Cette cellule constituerait, en quelque sorte, la tour de contrôle opérationnelle du SGPR. La communication institutionnelle mérite aussi d'être améliorée. Ce qui pourrait passer par une reprise des réunions de coordination pour les services de la Présidence et la promotion de réunions techniques intra et inter pôles.
- **Le troisième levier relève de la formalisation procédurale.** Il consisterait à documenter les processus clés (circuit des actes, gestion des audiences, archivage) sous forme de référentiels opposables, régulièrement actualisés et partagés avec les services concernés.
- **Le quatrième levier tient à une transition numérique ciblée.** Il s'agirait d'investir dans un programme de numérisation et de gestion documentaire des archives présidentielles, adossé à un système d'information documentaire robuste, capable de garantir la traçabilité des actes, la sécurité des données et la continuité opérationnelle, y compris en cas de changement de personnel.

Pour conclure, le SGPR apparaît comme une institution hautement stratégique, mais encore mal connue. Le diagnostic sommaire met en évidence des atouts structurels réels, mais aussi des défis organisationnels clairement identifiés : chevauchements de compétences, formalisation insuffisante des procédures, communication institutionnelle insuffisamment valorisée dans la gouvernance documentaire et retard dans la transition numérique. Les quatre leviers proposés visent précisément à corriger ces faiblesses de manière pragmatique, progressive et séquentielle. Un SGPR réformé, modernisé et mieux positionné ne représente pas seulement un gain d'efficacité administrative. Il constitue également un investissement institutionnel majeur dans la qualité de la démocratie, la continuité de l'action publique et la crédibilité de l'Etat sénégalais.

SOUS-THÈME 5

REQUÊTE DU BOM :

Le protocole d'Etat est un ensemble de règles et d'usages qui régissent les relations diplomatiques entre les Etats, y compris les visites d'Etat, les cérémonies officielles et les relations internationales. Le protocole d'Etat est régi par des textes et suit des règles strictes pour garantir l'ordre et la sécurité des grands événements. Les protocoles du Président de la République, du Premier Ministre, du Ministre chargé des Affaires étrangères et d'autres institutions constitutionnelles font-ils partie intégrante du protocole d'Etat ? Quelles sont les principales missions du protocole.

Votre contribution permettra de répondre aux questions et d'aider l'opinion à mieux cerner le protocole, une facette de la diplomatie.



PROTOCOLE D'ETAT DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Son Excellence
Monsieur

Christian Alain
Joseph ASSOGBA,
Ambassadeur,
Directeur du
Protocole, des
Conférences
internationales et de
la Traduction

Le Protocole de la République constitue l'un des piliers du fonctionnement harmonieux de l'État. Il regroupe l'ensemble des règles, des usages et des pratiques qui régissent les relations officielles entre les institutions de la République, les autorités nationales et étrangères, dans le respect des principes républicains, de la courtoisie et des traditions diplomatiques.

Au-delà de sa dimension cérémonielle, le Protocole est un instrument stratégique de l'action publique. Il garantit le respect de la hiérarchie des autorités de l'État, assure l'application des règles de préséance et veille à la solennité et la dignité des manifestations officielles. Par son action, il contribue à la préservation de l'autorité de l'État, à la valorisation de ses institutions et au renforcement de son image sur la scène internationale.

Il est apparu dans la conscience collective que le protocole se résume à une partie du cérémonial, à savoir accueillir et installer les autorités (ouvrir et fermer les portes, comme le dit la vulgate de façon caricaturale et triviale). Or, le Protocole, c'est non seulement des usages, mais aussi des règles, qui, bien observées, contribuent à améliorer l'image et la respectabilité d'un pays.

Dans un monde où l'image, le respect des usages et la qualité des relations internationales revêtent une importance croissante, le Protocole apparaît comme un levier essentiel de la diplomatie et de la gouvernance.

A l'international, il crée les conditions de la confiance, favorise le dialogue entre les peuples et traduit, par l'excellence de son organisation, les valeurs de respect, d'élégance, de discipline et de professionnalisme qui fondent l'action de l'État.

Ainsi, le Protocole de la République n'est pas une simple succession de règles de bienséance. Il est l'expression vivante de l'autorité, de la continuité de l'État et du prestige de ses institutions. Il requiert discrétion, rigueur et un sens élevé du service public, afin de contribuer, quotidiennement, au rayonnement de notre pays et à la qualité de ses relations avec le "reste" du monde.

Le Protocole de la République a, notamment, pour missions de :

- préparer, organiser et coordonner les cérémonies officielles de l'État ;
- assurer l'accueil et l'accompagnement des Chefs d'État, Chefs de Gouvernement, hauts dignitaires et autres personnalités étrangères en visite officielle ;
- veiller au respect des règles de préséance, des honneurs et des usages protocolaires ;
- coordonner les aspects protocolaires des conférences internationales et des grands événements diplomatiques organisés sur le territoire national ;
- faciliter les relations entre les institutions nationales, le corps diplomatique et les organisations internationales ;
- Le Protocole de la République est également le gardien des symboles de l'État. À travers le respect du drapeau, de l'hymne national, des distinctions honorifiques, des emblèmes de la République et des règles de représentation officielle, il participe à la consolidation de l'unité nationale et à l'affirmation de la souveraineté de l'État.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Au Sénégal, Le Protocole de la République est principalement incarné par le Protocole d'Etat, autrement dit la Direction du Protocole, des Conférences internationales et de la Traduction (DPCT) du Ministère de l'Intégration africaine, des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur. Ses missions sont toujours spécifiées dans le décret portant organisation du Ministère en charge des Affaires étrangères.

Il résulte traditionnellement de ce texte que la Direction du Protocole comprend trois divisions : la division des Privilèges et des Immunités (qui gère le corps diplomatiques dans toutes ses composantes), la division des Conférences internationales (chargé de l'organisation des conférences et événements diplomatiques) et la division de l'Interprétariat et de la Traduction (chargé de la traduction des documents officiels de l'Etat et de l'interprétation durant les conférences internationales).

Cependant, dans son organisation ou son mode de déploiement, il se distingue du modèle français, dont il tire son inspiration. En effet, si en France le Protocole d'Etat, sis au Quai d'Orsay, répond à ses missions originelles et traditionnelles, il inclut, dans ses charges, le Palais de l'Élysée et l'Hôtel Matignon (la résidence et les bureaux du Premier Ministre).

Dans notre pays, l'importance du Protocole d'Etat n'a jamais été remise en cause dans sa centralité au cœur du dispositif de la République.

Toutefois, au lendemain de l'indépendance, le Président Léopold Sédar SENGHOR a mis en place, à la Présidence de la République, le Service du Protocole présidentiel, comme partie intégrante de la cellule diplomatique. Ce service est exclusivement dédié au Chef de l'Etat et aux activités qui le concernent, ce qui lui a donné tout le prestige qu'on lui connaît et a contribué à renforcer le respect dû au Protocole de la République.

En outre, compte tenu de l'importance grandissante des charges de certaines institutions (Assemblée nationale, ancien Conseil Économique, Sociale et Environnemental (CESE), ancien Haut Conseil des Collectivités territoriales (HCCT), il est apparu nécessaire d'y détacher des agents du Protocole d'Etat pour mieux y encadrer l'activité républicaine. Il s'y ajoute que le Premier Ministre dispose également dans sa cellule diplomatique d'une équipe du Protocole.

L'ensemble de ces déclinaisons du Protocole de la République travaillent étroitement au quotidien.

Au demeurant, Il apparaît donc que rien de ce qui se fait dans l'Etat n'est étranger au Protocole de la République. En d'autres termes, le Protocole est la liturgie de la République, en ce qu'il encadre les activités officielles de l'Etat, garantit le respect des institutions, l'ordre républicain de la préséance et le bon déroulement des cérémonies officielles.



SOUS-THÈME 6

REQUÊTE DU BOM :

La communication gouvernementale est consubstantielle au pilotage des politiques publiques, mais elle a pris, ces dernières années, une dimension centrale dans sa réussite en raison de conjonction de facteurs tels que le développement du numérique et surtout de la place des réseaux sociaux, le renforcement de la démocratie, l'intérêt croissant porté par l'opinion publique sénégalaise sur la chose politique et la forte attente des citoyens-usagers-contribuables. Ces derniers n'ont plus la patience d'attendre les rendez-vous électoraux pour s'exprimer, ils veulent désormais un dialogue permanent avec leurs gouvernants.

Le Gouvernement actuel a initié une nouvelle communication gouvernementale pour pallier les nombreux dysfonctionnements souvent relevés dans les années passées.

Comment cette communication est-elle organisée ? est-elle centralisée ? Qui en sont les acteurs ? En quoi se distingue-t-elle d'une communication purement administrative ou de propagande ?

Votre intervention permettra de faire une analyse critique de la communication gouvernementale et des recommandations pour renforcer son efficacité et sa cohérence.



COMMUNICATION ET TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Monsieur
Mamadou NDIAYE

Enseignant-
chercheur,

Directeur du CESTI-
UCAD,

Président du Réseau
Théophraste,
Réseau mondial
francophone
de centres de
formation au
journalisme.

La communication irrigue le travail gouvernemental dans lequel elle a pris une importance crescendo en raison notamment de l'attente des usagers du service public et de la diversité des outils. La communication gouvernementale vise à structurer le débat public autour de thématiques majeures permettant aux citoyens de fonder une opinion sur l'action publique ou à réagir à l'évènement. En outre, le gouvernement l'utilise comme levier de pérennisation d'une légitimité conquise lors de joutes électorales.

La communication gouvernementale recouvre deux éléments principaux : la communication des institutions publiques et la communication publique. Elle vise à informer le citoyen sur les politiques publiques, à améliorer l'image de l'Etat, à augmenter sa notoriété et celle des institutions publiques.

La communication gouvernementale est à différencier de la communication politique qui poursuit des objectifs de propagande, de séduction de l'électorat et de conquête ou de conservation du pouvoir.

Toute la communication que met en place un Etat engage la responsabilité du pouvoir Exécutif et vise à favoriser l'accès à l'information, à promouvoir la transparence, à améliorer la relation de service et la bonne gouvernance. Ainsi, du moment où le droit à l'information implique l'obligation d'informer, les administrations et institutions publiques ont besoin d'améliorer leur relation avec l'ensemble de leurs publics-cibles.

La nature de la communication gouvernementale dans un pays est intimement liée à l'évolution de la question démocratique parce qu'elle agit essentiellement sur la relation Etat/Citoyen.

1. Etat des lieux

Lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, un ancien Premier Ministre du Sénégal annonçait que son gouvernement entendait faire des Technologies de l'Information et des Communications (TIC) un puissant vecteur d'accélération de la croissance économique et de modernisation de l'administration publique avec le projet « e-Sénégal » ; c'est-à-dire un Sénégal qui s'approprie pleinement les TIC pour mieux communiquer avec les citoyens, développer son économie, mettre en place une meilleure gestion fondée sur les principes de la bonne gouvernance et une administration plus efficace, capable d'offrir de meilleurs services aux citoyens et aux entreprises. En d'autres termes, il s'agissait de mettre en place une stratégie basée sur les TIC pour instaurer le gouvernement électronique et assurer la mutation du citoyen sénégalais en e-citoyen. Dans ce sens, l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) devenue Sénégal Numérique S.A (SENUM SA) en 2021, a développé 23 sites web de ministères et un site d'informations sur les démarches administratives.

Le new deal technologique, la nouvelle stratégie numérique du Sénégal se propose de prolonger cette dynamique avec 12 programmes et 50 projets phares.

Sur le plan institutionnel, le Bureau d'Information et de Communication du Gouvernement (Bic-Gouv) a été mis en place pour assurer la coordination, la centralisation et la diffusion de l'information de l'Etat du Sénégal. Le Bic-Gouv met en œuvre plusieurs actions de communication et d'information sur plusieurs

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

supports : réseaux sociaux, sites web, magazines, conférences ou points de presse périodiques animés par les membres du gouvernement.

Parallèlement, les administrations centrales et territoriales, sociétés nationales, agences d'exécution et établissements publics), les Autorités administratives indépendantes et les autres entités autonomes sans statut juridique développent des actions de communication. Au-delà de l'information purement gouvernementale, cette forme de communication peut avoir pour mission de promouvoir les grandes causes sociales ou nationales qui touchent l'opinion publique : la lutte contre le cancer, le VIH, la faim dans le monde, l'alcoolisme, le tabagisme, la maltraitance, la sécurité routière, la vaccination des enfants, le vol de bétails, le dérèglement climatique, la campagne arachidière, etc.

2. Supports de communication gouvernementale

Pour toucher le grand public dans le cadre de leurs actions de communication, les institutions publiques utilisent :

- les supports de communication médias ou publicitaires (affiche, presse, radio, télévision, cinéma, internet et les réseaux sociaux) ;
- les supports de communication hors-médias (marketing direct, relations publiques et relations Presse, communication événementielle avec une utilisation combinée du sponsoring, du mécénat, des foires et salons) ;
- divers autres documents tels que les livres blancs sur les questions d'intérêt national, les notes d'information, les rapports, le journal officiel (l'information juridique), les avis d'appel d'offre pour les grands projets de l'État, les avis d'appels à candidature pour certains emplois publics, les budgets des communes et des ministères ;
- les réunions publiques, les consultations publiques, les sondages en ligne, les commentaires en ligne, les « chats » en direct, les forums, les listes de diffusion et les groupes de discussion.

Aujourd'hui, les gouvernements ont compris qu'Internet et les réseaux sociaux ont changé radicalement la nature de la démocratie. De ce fait, ils essaient de mettre en place des dispositifs plus adéquats d'écoute et de partenariat qui prennent en compte les exigences des citoyens par une meilleure information, une consultation accrue et une participation plus active dans le processus de prise de décision.

Au Sénégal, les chiffres que révèlent les indicateurs d'Internet publiés régulièrement par l'Autorité de régulation des télécommunications et des postes (ARTP) présente un pays où l'utilisation des TIC, principalement Internet et les réseaux, est très répandue. Le taux de pénétration de l'Internet au Sénégal a atteint 112,42 % en 2024.

En 2001 déjà, Manuel Castells dans son ouvrage intitulé la Galaxie Internet faisait remarquer que « les activités économiques, sociales, politiques et culturelles cruciales, sur toute la planète, sont aujourd'hui structurées par et autour d'Internet. Le non-accès à ces réseaux est devenu la forme la plus dommageable d'exclusion [...] ». Ce constat reste valable aujourd'hui, tant Internet, les réseaux sociaux et, de manière générale, le numérique, modifient la façon de communiquer de l'Etat et transforment nos relations.

C'est sans doute ce qui a rendu nécessaire l'utilisation d'Internet dans tous les secteurs de la vie. Les démembrements de l'Etat, l'administration centrale, les universités, les forces de défense et de sécurité utilisent Internet et principalement les applications mobiles dans leurs actions de communication.

Dès l'annonce du premier cas de coronavirus au Sénégal, le 2 mars 2020, les autorités ont rapidement édicté des mesures barrières dans le but d'empêcher la propagation du virus. Parmi elles, la distanciation sociale et la limitation des déplacements.

Face à cette situation, l'Internet et les réseaux sociaux furent la solution privilégiée pour communiquer avec les populations. Malgré tout, il faut souligner que la communication gouvernementale au Sénégal n'est pas toujours bien réussie. Depuis une vingtaine d'années, des problèmes de communication au niveau de l'Etat ont toujours été soulevés par les différents chefs d'Etat ou de gouvernements qui se sont succédés. Il a été souvent noté une sorte de cacophonie, une impression d'impréparation, un manque de maîtrise ou des insuffisances marquées.

3. Défis et recommandations pour une communication gouvernementale efficiente

Pour faire face à de nombreux défis et asseoir une communication gouvernementale performante, il convient de :

- vérifier que les sites web des ministères sont à jour et donnent la possibilité aux citoyens de s'informer à temps réel sur les activités des structures gouvernementales, de pouvoir poser des questions par e-mail et d'obtenir une réponse au plus tard dans les 48 heures ;
- mettre en place un plan national de communication gouvernementale dans le but de créer une cohérence globale dans la mise en œuvre des projets et stratégies de communication des différents départements ministériels ;
- renforcer les compétences et les moyens du Bic-Gouv pour une meilleure coordination de la communication gouvernementale et la mise en œuvre d'un plan de communication de crise ;
- formaliser le cadre d'emploi (fiche d'emploi et fiche de poste) pour les directeurs, les conseillers et les chargés de communication ou de relations presse et exiger un niveau d'expérience équivalent aux responsabilités prévues dans le poste pour éviter que des ministres ou directeurs généraux confient la communication à des novices à peine sortis de l'école ou pas du tout formés en la matière ;
- renforcer la communication sur les médias audiovisuels traditionnels et les radios communautaires en utilisant essentiellement les langues nationales afin de toucher les populations non alphabétisées en français ;
- encourager les responsables de la communication à se former davantage dans le cadre de programmes de renforcement de capacités surtout en communication digitale, en production audiovisuelle et en communication institutionnelle. L'internet et les réseaux sociaux, sans doute confortés par leurs fortes audiences, occupent une place de choix. L'Intelligence artificielle générative semble aujourd'hui également incontournable.

Conclusion

Le Sénégal, à l'instar de nombreux pays africains, est connecté à internet depuis 1996. Le Gouvernement du Sénégal possède un site web depuis 1997. Les indicateurs de l'utilisation d'Internet et des réseaux sociaux sont bons. Ce qui permet aux tenants de la communication gouvernementale d'utiliser les plateformes web et les applications mobiles pour atteindre leurs cibles et leurs objectifs de communication. Avec la démocratisation des smartphones, c'est le moment pour profiter véritablement des opportunités qu'offre le numérique.

Même si les audiences baissent de plus en plus au profit des applications mobiles, les médias audiovisuels traditionnels restent efficaces dans la diffusion de l'information gouvernementale et dans la promotion des projets et programmes étatiques parce qu'ils permettent de toucher un large public.

Cependant, les directeurs, les chargés de communication ou les chefs de cellules doivent être plus professionnels que ce que l'on voit à longueur de journée. Ils doivent comprendre que la communication gouvernementale ne consiste pas à afficher les ministres, directeurs généraux sur les réseaux sociaux ou à les défendre sur leurs plateformes web. Ce n'est pas une communication qui met en avant le dirigeant. Elle porte sur l'institution dans son ensemble et sur ses réalisations. Cette forme de communication vise à informer le citoyen, à amplifier les réalisations de l'équipe gouvernementale, à améliorer l'image, à augmenter la notoriété et à créer un environnement favorable.

REQUÊTE DU BOM :

Depuis son accession à la souveraineté internationale, la tendance a été l'augmentation du nombre de portefeuilles ministériels au Sénégal. La taille du gouvernement est passée de quinze (15) membres, en moyenne, durant les dix premières années de l'indépendance pour varier à partir de 2000 entre trente et quarante (40) membres. Parallèlement, les remaniements ministériels ont été l'occasion de modifier les structures administratives dont la conséquence immédiate a été leur hypertrophie. En effet, les nouveaux découpages ont entraîné souvent un nomadisme mais surtout des clonages de structures pour souvent continuer à capter des financements de partenaires techniques et financiers (PTF) en dépit d'un changement de ministère. D'une manière générale, cela a abouti à une prolifération des structures publique et, en particulier, celles autonomes avec le phénomène de recours inconsidéré à l'agence d'exécution à partir de 2000 et aux services non personnalisés de l'Etat (SNPE), la nouvelle trouvaille des autorités gouvernementales. Cette situation répond certes à des impératifs d'ordre politique mais ces actions impactent très souvent négativement l'efficacité et l'efficience du travail gouvernemental et administratif qui requiert plus de stabilité et de cohérence institutionnelle. Elles compliquent, dans certains cas, la mise en œuvre des politiques publiques. L'adaptation de l'organisation des services au contexte sociétal demeure plus qu'une exigence. Il est certes toujours important d'actualiser les organigrammes afin de prendre en compte les problèmes émergents et transversaux (numérique, genre, développement durable, intégration, migration, inclusion etc.). Cependant, la problématique est de voir comment concilier la stabilité et les mises à jour indispensables de l'appareil administratif.

Dans un contexte où les autorités politiques s'inscrivent dans une dynamique de rationalisation, à la fois de l'architecture gouvernementale mais aussi des structures administratives, vous êtes invités à répertorier les lignes de forces et les obstacles à cette rationalisation, et de faire des propositions utiles aux exigences de l'action publique.

SOUS-THÈME 7



STRUCTURATION GOUVERNEMENTALE ET ORGANISATION DES SERVICES



Par Madame Mame
Khady MBAYE

Conseillère en
organisation au
BOM

Sujet de nombreuses thèses philosophiques et constitutionnalistes, l'État, personne morale de droit public, peut être appréhendé comme une entité abstraite, une forme spécifique d'organisation du pouvoir, qui agit par l'intermédiaire d'institutions qui l'incarnent. Ces institutions classées selon qu'elles appartiennent au pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire, sont chargées de missions définies par la Constitution du Sénégal.

Dans la répartition de ces missions, la mise en œuvre des politiques publiques revient au Gouvernement du Sénégal par le truchement des services de l'administration.

Pourtant reconnue pour sa résilience à l'épreuve des changements découlant de l'exercice du choix démocratique du peuple sénégalais, l'Administration publique sénégalaise polarise un certain nombre de réflexions sur son fonctionnement et surtout sur sa capacité à mettre en œuvre les politiques publiques définies par la plus haute autorité. Les orientations politiques requérant une capacité de mutabilité, de promotion de la bonne gouvernance et de mise en œuvre du nouveau cadre de gestion publique orientée sur l'atteinte des objectifs de performance, l'organisation de l'administration ne bénéficie que d'une présomption simple d'efficacité.

Ce faisant, plusieurs initiatives ont été menées tendant à faire évoluer cette perception peu reluisante notamment par l'harmonisation de l'organisation de l'administration centrale des ministères. Cette dynamique se traduit également par une volonté de mise en cohérence de la structuration de l'appareil gouvernemental et de l'organisation des services de l'Etat. Un exercice qui s'avère être délicat car, autant les services de l'administration présentent une certaine stabilité et une existence à l'épreuve des changements d'hommes et même des réformes, autant la structuration gouvernementale évolue à chaque remaniement ministériel à la faveur de choix de resserrement ou d'éclatement des départements ministériels.

Dès lors, quelle logique gouverne cet exercice d'équilibrisme entre l'entité de pilotage et de coordination et l'entité de mise en exécution des directives du pouvoir exécutif ?

A l'analyse, la relation entre la structuration gouvernementale et l'organisation des services de l'Etat obéit aux impératifs qui sous-tendent la gouvernance institutionnelle et elle est formalisée par un dispositif juridique dédié.

1. Un rapport sous-tendu par les impératifs d'une gouvernance institutionnelle optimale

Le pouvoir exécutif est par essence le principal siège de la gouvernance publique. Il va de soi que les entités qui le représentent s'alignent sur les principes qui le gouvernent. S'agissant de la question de la mise en conformité de l'organisation des services par rapport à la structure gouvernementale, la gouvernance institutionnelle optimale impose le respect d'un certain nombre de principes notamment le principe d'efficacité.

En effet, il existe un rapport de cause à effet découlant du fait qu'une répartition cohérente des services est un préalable important d'une bonne gouvernance institutionnelle. Elle permet d'exécuter les règles et stratégies définies par l'optimisation de l'usage des ressources publiques pour la satisfaction des besoins des citoyens. Cela implique qu'il n'y ait pas de confusion des rôles, ni de doublons. Dans la pratique, cette tâche n'est pas aisée car au-delà des principes de bonne

gouvernance, la structuration gouvernementale lors des remaniements fait intervenir d'autres paramètres notamment politiques pour la détermination de la taille des ministères et des services y afférents.

Ainsi, des constats ont pu être faits sur la création ou le maintien de services qui interviennent sur des missions similaires. Ainsi, les compétences sont dispersées ou se chevauchent entre plusieurs directions et la redevabilité disparaît. En cas d'échec, les services se rejettent la responsabilité. A contrario, un exemple récent de création de service administratif pour renforcer et centraliser le dispositif institutionnel de gestion de l'information financière¹ est à relever et témoigne de l'opportunité de se référer au principe de l'efficience par la clarification des rôles, abstraction faite des contraintes réglementaires communautaires spécifiques à ce cas précis.

Une gouvernance institutionnelle optimale intègre également la recherche d'une efficacité dans l'allocation budgétaire et la bonne gestion des deniers publics ainsi que la mutualisation dans l'emploi des ressources publiques.

Par ailleurs, l'alignement structurel est également impératif pour assurer la cohérence entre la structuration gouvernementale et l'organisation des services de l'Etat. Ce faisant, l'organisation des services ne peut pas être statique car les priorités politiques évoluent et se traduisent par des stratégies nouvelles telles que le « New Deal technologique » qui repose, entre autres, sur la souveraineté numérique, la digitalisation des services publics, le développement de l'économie numérique, etc. Dès lors, le principe de l'adaptabilité prend tout son sens.

Cependant, l'alignement structurel ne peut occulter la nécessité d'harmonisation de l'organisation des services administratifs. Ce processus permet de garantir la cohérence de l'intervention des services pour l'atteinte des objectifs stratégiques globaux, en adaptant les responsabilités, la hiérarchie et les processus de chaque entité. Se pose alors la question de la conciliation entre les impératifs d'adaptabilité et d'harmonisation.

Les textes juridiques pris, à cet effet, permettent d'être édifiés sur les choix opérés dans la recherche de cet équilibre parfait.

2. Une synergie encadrée par un dispositif juridique

En tant qu'institution de la République, le Gouvernement est régi par des dispositions constitutionnelles². Actée dès la publication du décret fixant la composition du gouvernement, la structuration gouvernementale est établie selon un certain nombre de règles fondamentales. Le premier palier de l'organisation du Gouvernement met en exergue la hiérarchie. A la tête du Gouvernement, le Premier Ministre propose au Président de la République, la nomination des ministres. Celui-ci fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. Bien qu'étant reconnue comme une institution collégiale et solidaire³, le Gouvernement est soumis à une catégorisation. Ainsi, jusqu'à un passé récent, à la suite du Premier ministre venaient :

- les ministres d'État : titre honorifique accordé à des personnalités politiques majeures ;
- les ministres de plein exercice : ils dirigent un département ministériel spécifique ;
- les ministres délégués ou « ministres auprès de... » : rattachés à un ministre ou au Premier ministre, ils assurent la gestion d'un domaine d'action précis ;
- les secrétaires d'État : situés au bas de l'échelle protocolaire, ils assistent un ministre ou le Premier Ministre.

1 Décret n° 2026-1176 du 11 juin 2026 portant création de la Direction générale des Financements et de la Dette

2 Articles 53 à 57 de la Constitution du Sénégal

3 Article 56 de la Constitution du Sénégal

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Toutefois, à l'examen des derniers remaniements, il est à relever que cette hiérarchie formalisée tend à disparaître. Le décret actuel fixant la composition du gouvernement⁴ ne fait de distinction qu'entre les ministres de plein exercice et les ministres délégués. Le renoncement à cette classification peut se justifier par la volonté de préservation des susceptibilités personnelles et politiques et dans la volonté de mettre les ministres de plein exercice sur un pied d'égalité. Néanmoins, cela n'exclut pas la survivance d'un ordre protocolaire établi sur la base du classement fait dans le décret fixant la composition du Gouvernement. Cet ordre protocolaire s'impose notamment dans le cadre de la rédaction des actes réglementaires et dans l'ordre de préséance lors des cérémonies officielles.

Dans l'appareil gouvernemental, l'affectation des services de l'Etat à chaque entité est formalisée par le décret de répartition des services de l'Etat 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 ministères⁵. Il s'agit de la seule vocation de ce décret. Ce rappel est régulièrement fait pour mettre un terme aux pratiques irrégulières et répétées consistant à créer des structures de l'administration centrale par le biais du décret de répartition des services. Or, ce dernier n'a pas vocation à créer des nouvelles structures mais plutôt à procéder à la répartition institutionnelle des services existants.

Tenant compte des décrets portant organisation de la Présidence de la République⁶ et du décret portant organisation de la Primature⁷, le décret portant répartition des services affecte à ces entités ainsi qu'aux départements ministériels, l'ensemble des services existants sans aucune possibilité de modification même de leurs appellations.

Pour les départements ministériels, cette affectation se conforme strictement au cadre prévu par le décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères qui prévoit les différents niveaux que sont le cabinet du Ministre, du Ministre délégué ou du Secrétaire d'Etat, le secrétariat général, la direction et le bureau. Il est important de relever que la création de la direction générale, aspiration très fréquemment observée, reste une faculté qui n'est admise qu'en cas de nécessité de regrouper, pour des raisons d'efficacité managériale, des directions ayant des attributions voisines ou complémentaires.

D'ailleurs, l'affectation de services de l'Etat par le décret de répartition doit être suivie de la fixation des attributions des ministres par décret et, dans un délai de deux (02) mois, par l'élaboration du décret portant organisation des services de chaque ministère, conformément à l'article 2 du décret n° 2017-314. Dès lors, l'organisation de base des services de l'Etat dans le cadre de la structuration gouvernementale revient à chaque ministre, position constante de la jurisprudence administrative sur le pouvoir du ministre dans l'organisation de ses services⁸.

En somme, l'organisation des services de l'Etat dans le cadre de la structuration gouvernementale fait intervenir beaucoup de paramètres qui rendent l'exercice délicat. Entre les tentations d'une gouvernance agile et modulaire et la réalité d'un cadre réglementaire strict, les choix de politiques publiques actuelles tranchent et dictent une nécessaire évolution du cadre juridique d'organisation des services de l'Etat notamment le cadre réglementaire de base : le décret n° 2017-314 du 15 février 2017 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'administration centrale des ministères.

4 Décret n° 2026-1130 du 1^{er} juin 2026 fixant la composition du Gouvernement

5 Le décret en vigueur est le décret n° 2026-1133 du 1^{er} juin 2026 ;

6 Décret n° 2007-909 du 31 juillet 2007 relatif à l'organisation de la Présidence de la République, modifié ;

7 Décret n° 2025 -1929 du 27 novembre 2025 portant organisation de la Primature ;

8 Conseil d'Etat, 07 février 1936, arrêt JAMART ; Conseil d'Etat, 22 avril 2004, arrêt n° 16/04 Arlette Tahirou SYLLA.

REQUÊTE DU BOM :

L'apport des cabinets ministériels dans le travail gouvernemental est différemment perçu au sein de l'opinion publique. Accusés, à tort ou à raison, de déposséder les services administratifs de leurs attributions à la Primature ou dans les départements ministériels, de véhiculer la confusion dans la conduite des affaires de l'Etat et de contribuer à la politisation de la haute fonction publique, les cabinets ministériels sont considérés par leurs détracteurs comme un facteur de risque élevé sur le bon fonctionnement de l'Etat.

Les cabinets ministériels ne manquent pas de défenseurs qui évoquent notamment leur rôle catalyseur dans la carrière des hauts fonctionnaires, l'opportunité offerte aux autorités politiques de travailler avec des personnes de confiance dans une Fonction publique de carrière, la possibilité de pallier les rigidités en matière de gestion des ressources humaines (GRH), en permettant à l'autorité politique de déroger aux contraintes statutaires lors du recrutement de proches collaborateurs.

Si un effort de normalisation et d'encadrement est tenté avec l'adoption du décret 2020-2327 du 9 décembre 2020 relatif à l'organisation des cabinets des ministres et secrétaires d'Etat, cette action serait mise à rude épreuve par les dérogations accordées et la fréquence des « entourages officieux », source de non-transparence.

Il est attendu de votre contribution une analyse du phénomène, à travers des exemples précis, un bilan critique et des recommandations permettant une maîtrise du concept et une bonne alchimie dans cette cohabitation entre cabinets et services administratifs ou techniques.

SOUS-THÈME 8



CABINETS MINISTÉRIELS DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»



Par Monsieur Oumar
SARR

Conseiller en
Organisation au
BOM



Par Dr Mamadou
DIOP

Conseiller en
Organisation au
BOM

La charge et les nombreuses contraintes liées à l'exercice de la fonction ministérielle requièrent la mise en place d'un cadre organisationnel d'appui et d'assistance. Parallèlement à l'existence d'un secrétariat général institué par le décret n° 2017-313 du 15 février 2017, chargé de la coordination administrative et technique, il est mis en place un cabinet ministériel.

Le cabinet regroupe l'ensemble des collaborateurs directs placés auprès d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat afin de l'assister dans l'exécution de ses missions politiques et administratives. Son organisation, sa composition et ses attributions varient selon les traditions administratives et réglementaires de chaque État.

Au Sénégal, l'organisation du cabinet ministériel est fixée par le décret n° 2020-2327 du 9 décembre 2020. Une lecture des dispositions dudit décret combinée au fonctionnement pratique fait ressortir une forte implication ou participation des membres du cabinet dans l'animation du département ministériel. Ce qui est assimilable au « modèle interventionniste » qu'on peut retrouver dans certaines grandes démocraties (I). Cette implication forte dans les activités ministérielles reste cependant compromise par des limites liées notamment à la précarité du statut des membres du cabinet et de l'imprécision de leur champ d'intervention (II). Ces différentes limites feront l'objet de recommandations en vue d'améliorer le fonctionnement de cet organe (III).

I. UNE ORGANISATION BASÉE SUR UN MODÈLE INTERVENTIONNISTE

Une étude comparée de cabinets ministériels révèle des conceptions différentes sur les rapports entre pouvoir politique et administration. Certains systèmes privilégient un cabinet politique puissant, chargé de contrôler l'administration et de préparer les décisions ministérielles, tandis que d'autres confient l'essentiel de ces fonctions à une fonction publique permanente et politiquement neutre.

1. Le cadre réglementaire d'intervention du cabinet

Le décret n° 2020-2327 du 09 décembre 2022 constitue le texte de base qui organise les cabinets des ministres (y compris ministre auprès d'un ministre ou de ministre délégué) et secrétaires d'Etat au Sénégal. Il fixe les conditions de nomination, la composition ainsi que les attributions des membres du cabinet.

Ce cadre juridique tente de corriger les limites notées dans le décret n° 59-82 du 10 avril 1959 relatif à la composition des cabinets ministériels modifié par le décret n° 68-236 du 1^{er} mars 1968. Ces imperfections étaient liées notamment à un déficit de rationalisation dans la composition du cabinet et à la non détermination des profils des membres entre autres.

Le cabinet est l'unique organe politique sur lequel le ministre ou le secrétaire d'Etat peut s'appuyer pour la réalisation de ses missions. A ce titre, les membres lui sont personnellement liés (article 2). Ils sont exclusivement nommés par arrêté du Ministre ou Secrétaire d'Etat après autorisation du Président de la République ou de toute autre autorité désignée à cet effet. Dans la pratique, cette autorisation est accordée par le Premier-Ministre. Elle est précédée d'une enquête de moralité.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

En terme de profil, hormis l'exclusivité de la nationalité sénégalaise et de la jouissance d'une bonne moralité, le texte de référence semble assez vague sur la qualification et les compétences des membres du cabinet. Il se pose juste le principe de disposer de « formation et de compétences requises ». Pour retrouver des critères, il faudra remonter à l'instruction n°002/PM/JUR du 09 janvier 1981 relative aux cabinets ministériels qui prévoit que les directeurs de cabinet et conseillers techniques doivent être titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou encore appartenir à la hiérarchie A ou assimilée de la fonction publique.

Quant à la composition, le cabinet comprend, outre le Directeur, des conseillers techniques dont le nombre varie en fonction de la taille du département¹, un chef de cabinet, des chargés de mission et un attaché de cabinet.

Les dispositions des articles 10 à 15 du décret n° 2020-2327 confèrent au cabinet des attributions très larges allant de la sphère politique à celle administrative. A ce titre, sous la responsabilité et la coordination de son directeur, le cabinet est chargé d'assister le Ministre ou le Secrétaire d'Etat dans les tâches administratives et techniques. Ces dispositions confèrent au cabinet un rôle de premier ordre dans le fonctionnement administratif du département alors que leur essence même est de permettre au ministre de disposer d'une équipe dévouée et proche de lui au plan politique qui l'accompagne dans la mise en œuvre de ses attributions. Cette nécessité s'explique par le fait que le département ministériel dispose de sa propre administration généralement composée de fonctionnaires et d'agents non fonctionnaires au service de l'Etat n'ayant aucun lien personnel avec l'autorité.

Hormis le Directeur de cabinet qui assiste le ministre dans la coordination administrative et technique, les conseillers techniques chargés du traitement et du suivi des secteurs relevant de la compétence du département, les attributions des autres membres du cabinet restent à la discrétion du ministre qui peut leur confier toutes tâches.

2. Un organe puissant dans la coordination administrative et technique

Au Sénégal, jusqu'en 2017, le dispositif organisationnel reposait, pour l'essentiel des départements ministériels, uniquement sur le cabinet du ministre. Celui-ci jouait à la fois un rôle de coordination politique, administrative et technique de l'ensemble des services qu'ils soient propres, rattachés ou sous tutelle. Le poste de secrétaire général n'était alors présent que dans quelques ministères de souveraineté.

Dans la pratique, le cabinet continue à jouer plusieurs fonctions. Il constitue un mécanisme de liaison entre la légitimité politique du ministre et l'expertise technique de l'administration. En ce sens, il représente le ministre auprès de l'administration, sert de filtre à tous documents, projets de décision à soumettre au ministre, transmet les orientations politiques aux services, assure le contrôle de la mise en œuvre des politiques publiques et coordonne les relations avec les autres acteurs gouvernementaux.

Ce modèle s'apparente plus à la configuration des cabinets ministériels en France qui est considérée comme un modèle interventionniste dans le champ administratif. Il trouve ses racines dans la centralisation administrative de l'État. Depuis la IIIe République, les ministres se sont entourés de collaborateurs personnels afin de disposer d'une expertise politique distincte de celle de la haute administration.

Ce modèle permet au ministre de disposer à temps de toutes les informations concernant le fonctionnement du département et ainsi de veiller à la prise en compte des priorités du secteur et à la cohérence des actions gouvernementales. Il diffère du modèle du Royaume-Uni où l'administration repose sur le principe de neutralité politique du service public. Les ministres disposent d'un nombre limité de conseillers politiques appelés *Special Advisers (SpAds)* qui jouent un rôle de conseiller politique et assurent les relations avec le parti gouvernemental.

¹ cinq ou quatre conseillers techniques au plus respectivement pour les ministères ayant au moins quatre directions et moins de quatre directions. Ce nombre est de trois au plus pour les secrétaires d'Etat

Le véritable acteur de coordination est le *Permanent Secretary* qui est un haut fonctionnaire chargé d'assurer la continuité de l'activité administrative.

D'autres modèles marquants plus de séparation entre les activités politiques et administratives existent. Ils s'orientent plus vers une professionnalisation des acteurs. Il s'agit notamment des modèles allemands et canadiens. En Allemagne, le ministre dispose d'un bureau personnel d'une part et de Secrétaires d'Etat (administratifs et parlementaires) d'autre part tandis qu'au Canada, il s'appuie sur des conseillers politiques et un *Deputy minister* qui dirige le ministère.

II. UN MODÈLE MARQUÉ PAR LA PRÉCARITÉ DU STATUT DES ACTEURS ET UNE ABSENCE DE DÉLIMITATION PRÉCISE DES ATTRIBUTIONS

Le cabinet ministériel, dans son organisation et fonctionnement actuels est confronté à plusieurs difficultés susceptibles de limiter ses missions d'aide et d'assistance au Ministre. Il s'agit principalement de la précarité du statut des membres qui le composent et de l'absence d'une délimitation précise de leurs attributions.

1. La précarité du statut des membres du cabinet

Les membres du cabinet ministériels sont des collaborateurs personnels du Ministre ou du Secrétaire d'Etat qui disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur leur choix et leur nomination. Ce qui peut constituer un frein à la professionnalisation des différentes fonctions du cabinet. En réalité, celles-ci auraient dû constituer de véritables métiers au service des départements ministériels.

En outre, l'instabilité afférente à la fonction de ministre entraîne une précarité du statut des membres de son cabinet. Toute cessation du mandat du ministre entraîne de facto la dissolution du cabinet. En effet, l'article 17 du décret n° 2020-2327 précise que « Les fonctions de membre du cabinet d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat et les avantages, traitements et prérogatives y attachés prennent fin en même temps que la fin des fonctions du ministre ou du secrétaire d'Etat ».

Cette situation a été suffisamment illustrée par l'actuel Secrétaire général du Gouvernement qui estime qu'« à l'image d'une ombre fuyante, le sort du cabinet est intimement et fatalement lié à celui du ministre et à celui du Gouvernement au sein duquel siège ce ministre »².

2. Une imprécision des attributions des membres du cabinet

L'exercice des fonctions de membres de cabinet, particulièrement celles du Directeur de cabinet, consiste à assister le Ministre ou le Secrétaire d'Etat dans les tâches administratives et techniques qui lui sont confiées par le Président de la République (article 10 du décret n° 2020-2327). Cette disposition ne rend pas facile la délimitation des attributions avec celles conférées au Secrétaire général du département. Ce dernier est chargé d'assurer la coordination administrative et techniques du département.

Par le biais de la délégation de signature et de la proximité avec le ministre, le Directeur de cabinet peut se voir conférer plus de responsabilités dans l'animation administrative du département. Ce qui peut entraîner une confusion de rôles et un blocage dans la coordination du département.

Or, dans sa fonction d'assistance du ministre dans la mise en œuvre des orientations politiques du Président de la République, le degré d'implication du cabinet dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques reste mitigé. Aussi, bien qu'étant l'ordonnateur principal des dépenses, le ministre délègue cette

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

fonction de mise en œuvre à des responsables opérationnels pour la réalisation des objectifs. En effet, dans le cadre du budget-programme, les politiques sont déclinées en programmes budgétaires coordonnés par le Secrétaire général. Ainsi, l'ensemble des fonctions de planification et de suivi relèvent du Secrétaire général du département qui est chargé de l'animation du dialogue de gestion.

Enfin, la récente création, au sein du cabinet d'un nouveau service dénommé « Delivery Unit » (DU) apparaît comme une redondance dans la fonction de suivi. Pour diluer ces différentes formes de dualité, le Bureau Organisation et Méthodes avait suggéré de réfléchir sur la possibilité de suppression de la fonction de Directeur de cabinet et du maintien de celui de Chef de Cabinet, qui aurait ainsi une fonction plus « politique » qu'administrative.³

III. RECOMMANDATIONS

Au regard des différentes insuffisances notées sur le cadre juridique et des constats découlant du fonctionnement des cabinets, les recommandations ci-après visent à clarifier davantage le rôle du cabinet afin d'éviter des conflits de compétences tout en rendant plus performantes ses interventions. Il s'agit notamment de :

- revoir le cadre juridique relatif au cabinet en redéfinissant ses attributions qui seront plus orientées vers l'élaboration et la validation de la politique du département. Il s'agit surtout de rattacher la fonction planification au cabinet tout en réservant le volet de la mise œuvre et du suivi technique au Secrétariat général ;
- limiter la composition du cabinet à un directeur de cabinet, deux conseillers support (communication et relation avec le parlement) et deux à trois conseillers métier et un chef de cabinet pour aider le ministre notamment dans la gestion de son agenda et de sa circonscription électorale.
- protéger l'autorité des directeurs nationaux. Pour cela, il est nécessaire de clarifier le champ de compétence de chacun d'eux et d'asseoir une relation directe avec le Ministre ;
- professionnaliser les différentes fonctions du cabinet afin de disposer d'acteurs compétents maîtrisant les enjeux liés aux politiques publiques. La fonction politique pouvant être assurée par le chef de cabinet.

Conclusion

Le cabinet ministériel, organe conçu pour le portage au nom du ministre des orientations politiques des pouvoirs publics peine à assurer cette fonction. Il intervient fréquemment dans le champ administratif et technique ; situation due en partie à l'absence d'expertise de ses acteurs. Une réorientation et un redimensionnement de cet organe, à cheval entre les orientations politiques et les activités administratives, devra s'opérer en vue de lui conférer des missions de suivi de l'alignement des politiques sectorielles avec la référence nationale à savoir l'Agenda national de Transformation, Sénégal 2050.

REQUÊTE DU BOM :

L'Etat, dans le cadre de sa mission générale de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques fait interagir des autorités politiques et administratives dont la qualité de la collaboration est déterminante dans l'atteinte des objectifs fixés. Dans ce dispositif, le ministère est le cadre idéal de traduction, au niveau central et déconcentré, des orientations politiques. Le secrétariat général de ministère constitue un maître d'œuvre de ce mécanisme en tant qu'instance de coordination administrative, de contrôle et de régulation des directions et services internes non rattachés au Cabinet et engagés dans la mise en œuvre des politiques sectorielles confiées au département ministériel.

Le décret n°2017-313 du 15 février 2017 qui a institué le secrétariat général dans les ministères a contribué à un meilleur encadrement de cet organe et de son animateur qu'est le secrétaire général. En outre, à l'aune du budget-programme, la fonction de secrétaire général a sensiblement évolué avec les nouvelles missions confiées et l'évolution des unités administratives qui lui sont attachées.

Le secrétaire général en tant qu'autorité située aux confluents du politique et de l'administratif évolue ainsi dans un délicat rôle de pivot organisationnel et de garant de la continuité de l'action publique, quel que soit le contexte. Il s'y ajoute, dans certains ministères, des conflits de compétence, de leadership et de positionnement auprès de l'autorité avec le directeur de cabinet.

Il n'empêche que dans ses attributions actuelles, des interrogations légitimes demeurent : quel est l'apport du secrétariat général à la performance des ministères ? Quelle est la nature de ses relations avec le cabinet ministériel ? Le cadre juridique et organisationnel actuel est-il pertinent ? Quelles sont les insuffisances relevées dans la pratique ? Après avoir répondu à ces interrogations, vous serez invité à formuler des recommandations destinées à améliorer l'organisation, le fonctionnement et la performance globale du secrétariat général de ministère.

SOUS-THÈME 9



SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX MINISTÉRIELS DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Monsieur
Abdoulaye GUEYE,
Secrétaire général
du Ministère des
Infrastructures,
Conseiller en
Organisation

CONTRIBUTION N° 1

Le Secrétaire général de ministère : de la coordination administrative et technique à la fonction de pilote-manager

Longtemps perçue comme un poste administratif de coordination, la fonction de secrétaire général a considérablement évolué vers un rôle de pilote stratégique, eu égard aux exigences managériales induites par la généralisation des budgets-programmes en 2020.

Acteur de la transformation de l'Etat, la fonction de secrétaire général de ministère en constante évolution doit s'adapter aux mutations de la société et aux exigences de la gouvernance moderne. Sous ce rapport, cette fonction mérite d'être soumise à un questionnement en vue de mieux apprécier son périmètre d'intervention ainsi que les enjeux et défis contemporains qui l'interpellent.

Cette réflexion vise à éclairer le rôle stratégique du secrétaire général, à retracer son évolution face aux mutations politiques, sociétales, économiques et technologiques, et à dégager des perspectives allant dans le sens d'améliorer le pilotage de la performance au niveau du secrétariat général.

En partageant cette réflexion, mon ambition est de nourrir un dialogue constructif sur la manière dont cette fonction peut continuer à incarner l'efficacité, la transparence, l'innovation et la performance au service de l'intérêt général.

1. Rappel des principales missions et attributions du secrétaire général de ministère

Il convient de rappeler que le poste de secrétaire général n'existait auparavant que dans certains ministères (Affaires étrangères, Economie et Finance ...) sur la base du décret n°2002-1173 du 23 décembre 2002 instituant un secrétaire général dans certains ministères.

C'est le décret n°2017-313 du 15 février 2017 qui a consacré, au plan institutionnel et organisationnel, la création du secrétariat général dans les ministères et sa généralisation à l'ensemble des départements ministériels.

Le secrétaire général occupe une position charnière dans l'architecture ministérielle. Sous l'autorité hiérarchique du ministre, il exerce notamment les missions ci-après :

- coordination interne : il assure la coordination administrative et technique des activités des différents services du département ministériel et veille à leur bon fonctionnement. Il est également chargé de la coordination avec les autres départements ministériels en vue de l'exécution des décisions interministérielles, du contrôle et de la présentation des actes et documents soumis à la signature du ministre, ainsi que du suivi du fonctionnement des organismes publics, des sociétés publiques et autres entités autonomes placées sous la tutelle du département ;
- coordination des programmes budgétaires : à la lumière du décret n° 2020-1020 du 06 mai 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat, le secrétaire général assure « une mission générale de coordination des programmes du ministère ». A ce titre, il coordonne la préparation du document de programmation pluriannuelle des dépenses (DP-

PD-sectoriel), des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance des programmes, met en place les dispositifs de contrôle interne et assure le suivi, l'analyse et l'évaluation de l'exécution budgétaire du ministère ;

- appui stratégique au ministre : il conseille le ministre, prépare les décisions et veille à leur exécution, constituant ainsi un relais indispensable entre la vision politique et sa mise en œuvre administrative et opérationnelle ;
- autorité hiérarchique : l'ensemble des directions de l'administration centrale du ministère ainsi que les autres services administratifs non rattachés au cabinet sont placés sous l'autorité du secrétaire général ;
- garant de la continuité administrative : il assure la stabilité et la mémoire institutionnelle, garantissant la pérennité des politiques publiques.

2. Les nouveaux défis et enjeux liés à l'exercice de la fonction de secrétaire général de ministère

Au regard des réformes et des mutations intervenues dans le pilotage de l'action publique, la fonction de secrétaire général s'est profondément transformée et doit désormais incarner une nouvelle forme de leadership fondée sur l'intégrité, l'innovation et la capacité à anticiper les défis du futur. En effet, cette fonction n'est pas figée ; elle évolue avec la dynamique du changement. Il nous revient donc de la réinventer pour qu'elle demeure un pilier de la transformation de l'action publique intégrant notamment les aspects suivants :

- la capacité à adopter une articulation cohérente entre la vision politique et la mise en œuvre des politiques publiques ;
- le passage d'un rôle essentiellement administratif à une fonction stratégique de pilotage transversal ;
- la prise en compte de l'impact des réformes notamment la décentralisation, la modernisation de l'Administration publique et la digitalisation qui ont considérablement élargi ses responsabilités ;
- l'émergence de nouvelles missions telles que la gestion du changement, la communication institutionnelle et la supervision de projets innovants.

Aujourd'hui, le secrétaire général doit relever plusieurs défis majeurs :

- leadership managérial : incarner une vision, mobiliser les compétences et fédérer les équipes autour d'objectifs communs ;
- innovation et transformation digitale : intégrer les technologies et les outils numériques afin d'améliorer la performance administrative, la qualité du service public et la transparence ;
- transparence et redevabilité : renforcer la confiance des citoyens dans l'action publique à travers une gouvernance plus ouverte, efficace et responsable ;
- gestion des crises : assurer la résilience institutionnelle face aux imprévus, notamment par un plan de continuité des activités, et de dispositifs d'anticipation et de gestion des risques.

3. Propositions d'amélioration du pilotage de la fonction de Secrétaire général de ministère

Les réformes de la gouvernance publique, inspirées du New Public Management, ont introduit une culture de la performance et de la responsabilité dans le pilotage des politiques publiques. Dans ce contexte, l'emploi de secrétaire général tend désormais à s'affirmer comme une fonction encore plus stratégique, exigeant à la fois des aptitudes techniques, des compétences managériales et une forte capacité d'adaptation.

Dans cette perspective, il est suggéré quelques pistes de réflexion pour améliorer la performance du secrétariat général :

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

- allocation de crédits budgétaires au secrétariat général afin de lui permettre d'être plus performant et de prendre en charge, de manière autonome, son fonctionnement ainsi que ses besoins logistiques ;
- renforcement en ressources humaines par l'institutionnalisation de postes de « Conseillers techniques de ministère » auprès du secrétariat général, avec rang et avantages de directeur d'administration centrale, ce qui impliquerait une modification du décret n° 2017-313 du 15 février 2017 susvisé ;
- mise en place effective d'une Cellule de coordination du Contrôle de gestion dotée de profils professionnels appropriés afin d'assurer un meilleur suivi de l'exécution budgétaire ainsi qu'un contrôle plus efficace de la performance ;
- meilleure clarification des attributions respectives du secrétaire général et du directeur de cabinet du ministre, afin d'éviter les conflits de compétences ou les « guerres de territoires » parfois observés dans certains départements ministériels. Cette clarification apparaît d'autant plus nécessaire que l'article 10 du décret n° 2020- 2327 du 09 décembre 2020 relatif à l'organisation des cabinets des ministres et secrétaires d'Etat dispose que : « le Directeur de Cabinet est chargé d'assister le ministre dans les tâches administratives et techniques qui lui sont confiées par le Président de la République » ;
- renforcement des capacités des secrétaires généraux de ministère dans des domaines stratégiques notamment en gestion du changement, management, pilotage de la performance, suivi-évaluation, transformation digitale et l'intelligence artificielle ;
- respect scrupuleux des dispositions de l'article 2 du décret n° 2017-313 du 15 février 2017 précité : lequel accorde au Premier Ministre l'exclusivité de la proposition de nomination du secrétaire général de ministère.

Conclusion

Au terme de cette réflexion, la fonction de secrétaire général de ministère, longtemps cantonnée à la coordination administrative et technique, connaît aujourd'hui une mutation profonde vers une fonction de pilotage stratégique intégrant la démarche de performance axée sur les résultats, la planification stratégique, la gestion du changement, l'innovation et la communication. Son rôle, en constante évolution, doit s'adapter aux mutations de la société et aux exigences de la gouvernance moderne.





Par Monsieur
Toumany SANKHARE
Conseiller en
Organisation au
BOM

CONTRIBUTION N° 2

Le Secrétaire général de ministère : « Pivot administratif, levier de performance et garant de la continuité de l'action publique »

L'Etat, dans l'exercice de ses missions de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques, repose sur une articulation permanente entre autorités politiques et structures administratives. Le ministère représente le principal niveau institutionnel de traduction des orientations politiques du gouvernement en programmes, projets et actions administratives. Son fonctionnement repose sur une articulation permanente entre l'autorité politique incarnée par le ministre et l'administration chargée de l'exécution des politiques publiques. Afin de garantir la cohérence de cette articulation, les systèmes administratifs contemporains ont progressivement institué des structures de coordination administrative.

Au Sénégal, cette fonction est assurée par le secrétariat général de ministère, généralisé en février 2017 et intégré dans l'architecture organisationnelle des ministères aux côtés du cabinet, des directions et des services administratifs pour assister le ministre dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de la politique du département. Sa mise en place s'inscrit en effet dans une évolution plus large des administrations publiques marquée par la diffusion du New Public Management (NPM) et de la gestion axée sur les résultats.

Pour répondre aux exigences de modernité, cette fonction doit s'inspirer des meilleures pratiques mondiales de management public. Dans ce cadre, plusieurs interrogations demeurent : quelle est la contribution réelle du secrétariat général à la performance ministérielle ? Le cadre juridique actuel est-il adapté aux exigences de la gouvernance publique moderne ? Comment cette fonction est-elle organisée dans d'autres administrations publiques comparables ?

L'analyse de ces questions permettra de mieux comprendre sa place dans l'architecture administrative de l'État et d'identifier les réformes susceptibles d'en améliorer l'efficacité.

1. Le secrétariat général, un instrument central de coordination

• Son institutionnalisation dans l'administration publique sénégalaise

Au Sénégal, la création du secrétariat général dans les ministères s'inscrit dans une dynamique de modernisation de l'administration publique. Institué par le décret n°2017-313 du 15 février 2017, qui est le principal cadre juridique, le secrétariat général est présenté comme une structure administrative centrale chargée d'assurer :

- la coordination des directions et services du ministère ;
- le suivi administratif des politiques sectorielles ;
- la préparation et l'exécution des décisions ministérielles ;
- la supervision du fonctionnement administratif des structures rattachées.

Le secrétaire général (SG) agit ainsi sous l'autorité du ministre et assure la gestion administrative courante du département. A ce titre, il est le point de jonction entre le cabinet (pôle politique) et les directions techniques (pôle d'exécution).

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Sa mission principale est de traduire les orientations stratégiques en actions opérationnelles cohérentes dans un contexte de séparation fonctionnelle entre : (i) le cabinet ministériel, chargé de l'assistance politique et stratégique du ministre ; (ii) l'administration centrale, responsable de la mise en œuvre technique des politiques publiques.

- **Un organe de régulation et de synergie organique pour plus de résultats**

Situé, au carrefour du politique et de l'administratif, le Secrétaire général est un «chef d'orchestre» technique qui prévient les chevauchements de compétences, garantit la fluidité de l'information et assure la discipline administrative au sein du département.

Avec l'introduction du budget-programme, consacrée par la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020 modifiant la loi n°2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances, le Secrétariat général a pris une importance plus accrue pour mieux accompagner les ministères devenus responsables de la performance de leurs politiques sectorielles. Cette mutation renforce le besoin d'un organe capable de coordonner les programmes budgétaires, d'assurer le suivi des indicateurs de performance et de garantir la cohérence administrative interne. Ainsi, en tant que coordonnateur de programme(Cprog), le SG doit s'assurer que chaque franc dépensé contribue aux objectifs du programme.

2. Perspectives comparées : organisation de fonctions similaires dans d'autres administrations

Les réformes de la gestion publique ont introduit une logique de performance dans l'administration. Pour optimiser le rôle du SG au Sénégal, l'observation des modèles étrangers offre des pistes de réflexion intéressantes.

Le modèle français où certains ministères disposent de secrétariats généraux pour l'Administration (SGA) très puissants qui centralisent toutes les fonctions «support» (Ressources humaines, Finances, Juridique, Immobilier). Ce modèle libère les directions métiers de la gestion administrative pour qu'elles se concentrent exclusivement sur les politiques publiques.

Le «Permanent Secretary» au Royaume-Uni ou au Canada, ce modèle anglo-saxon fait du «Permanent Secretary» le véritable patron de l'Administration, garant de l'impartialité et de la mémoire institutionnelle. Sa nomination repose sur un contrat de performance strict, avec des indicateurs de résultats clairs et publics.

L'agilité de Singapour, c'est un management public qui privilégie la rotation des Secrétaires généraux entre différents ministères pour favoriser la transversalité et l'innovation, évitant ainsi la sclérose bureaucratique.

Au Rwanda, la digitalisation repose sur un usage intensif de systèmes de suivi en temps réel (dashboards) accessibles au SG. Elle permet ainsi un pilotage précis de l'exécution des projets, réduisant drastiquement les lenteurs administratives.

3. Défis et limites du fonctionnement actuel du secrétariat général de ministère

Malgré les avancées institutionnelles, plusieurs défis persistent. Dans la plupart des ministères, les frontières entre les attributions du cabinet et celles du Secrétariat général restent imprécises. Une forte influence politique du cabinet peut parfois fragiliser l'autorité technique du SG, créant des circuits décisionnels parallèles. Cette situation peut générer des chevauchements de compétences et fragiliser la coordination administrative.

Par ailleurs, le SG est souvent occupé par la signature d'actes de routine au détriment de sa fonction de stratégie et de manager de la performance.

Contrairement aux cabinets ministériels, dont la composition peut évoluer en fonction des changements politiques, l'administration ministérielle sous la coordination du SG assure la continuité de l'État. À cet égard, il joue un rôle déterminant en tant que garant de la stabilité administrative, dépositaire de la mémoire institutionnelle et superviseur des procédures administratives. C'est pourquoi, il doit disposer de structures techniques suffisantes pour assurer pleinement ses missions de pilotage stratégique. Il s'agit notamment des outils de gouvernance pour un meilleur suivi-évaluation, une planification stratégique et une gestion de la performance. Cette dimension est essentielle dans les systèmes administratifs modernes, où la continuité de l'action publique constitue un principe fondamental de la gouvernance.

4. Recommandations pour renforcer l'efficacité du SG

S'appuyant sur l'expérience du BOM et quelques inspirations internationales, voici les préconisations clés :

- professionnaliser la fonction par un «contrat de performance» à l'image du modèle canadien, en liant la mission à des objectifs chiffrés de modernisation et de réduction des délais de traitement ;
- diffuser un guide des procédures distinguant les domaines de souveraineté politique du Cabinet et les domaines de gestion administrative du SG pour mieux clarifier l'articulation Cabinet/Administration ;
- généraliser et renforcer la cellule de contrôle de gestion ;
- doter le SG d'une unité de modernisation administrative pour piloter la transformation digitale et renforcer les capacités de «Back-Office» ;
- généraliser la dématérialisation en déployant un parapheur électronique intégral pour alléger la charge bureaucratique et sécuriser les circuits de décision ;
- mutualiser les fonctions support en expérimentant la centralisation des fonctions communes (achat, maintenance, RH) sous l'autorité directe du SG pour réaliser des économies d'échelle.

Conclusion

Le secrétariat général est le «poumon» de l'administration ministérielle. S'inspirer des modèles de management moderne ne signifie pas copier, mais adapter les principes d'agilité, de performance et de reddition des comptes au contexte sénégalais. Dans la perspective de la Vision Sénégal 2050, le SG doit muter vers un rôle de «Directeur des Opérations» (DO), garant d'un État moderne, efficace et transparent.

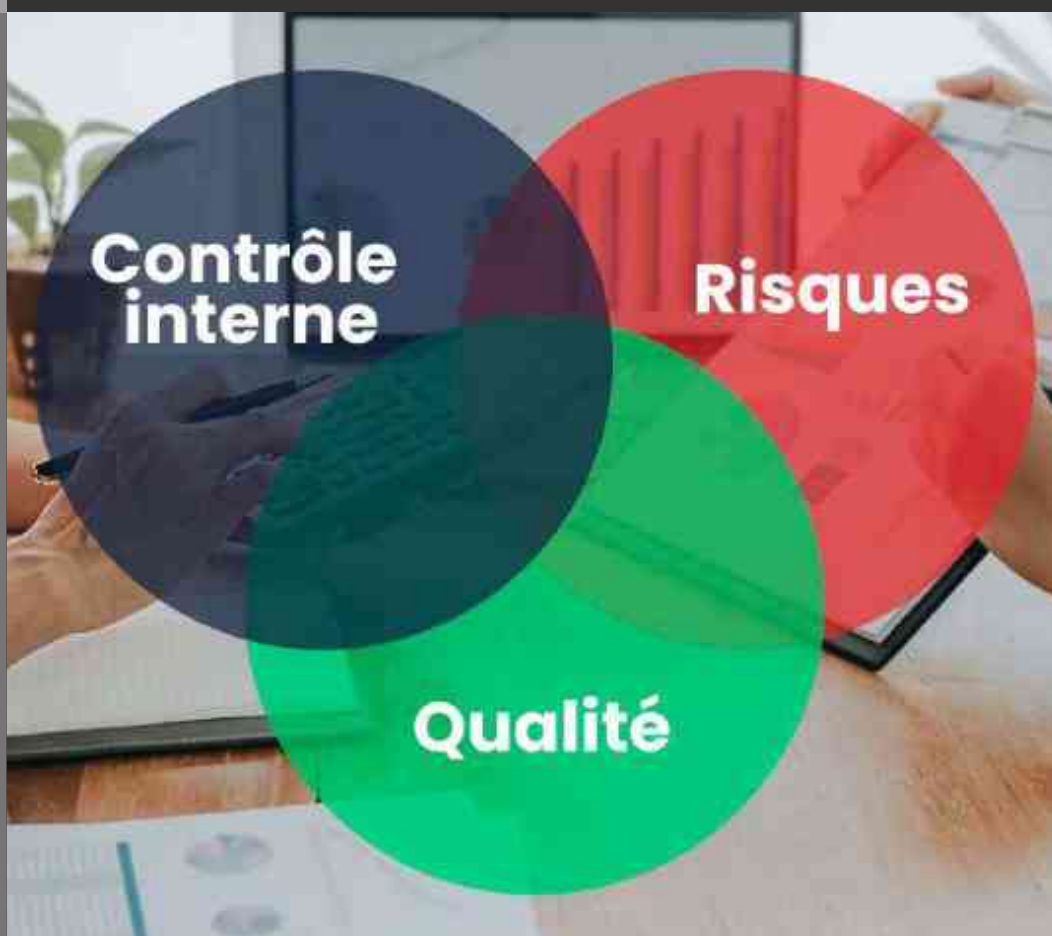


SOUS-THÈME 10

REQUÊTE DU BOM :

L'inspection interne est un organe essentiel dans le travail gouvernemental. Dans les départements ministériels, elle aide le ministre dans ses fonctions de coordination, de suivi et de contrôle du fonctionnement des services placés sous son autorité (art.2 du décret 2021-857 du 16 juin 2021 relatif aux inspections internes des ministères) y compris les entités autonomes placées sous la tutelle de l'autorité. L'action de l'inspection interne vise à assurer l'efficacité et la transparence dans l'action publique. Cet organe est l'un des instruments essentiels à la gouvernance des structures publiques et l'un des acteurs clés par lequel le ministre peut s'assurer que les ressources dont ils disposent sont utilisées avec efficacité, efficience et économie, pour l'atteinte des missions et objectifs stratégiques de son département. En outre, pour le compte du ministre, l'inspection interne assure un suivi régulier des décisions et directives.

En dépit de l'adoption du décret de 2021 susvisé pour améliorer la performance des inspections internes, des défis organisationnels et des contraintes administratives persistent et inhibent généralement l'accomplissement de leurs missions. Il est attendu de votre intervention des recommandations après une analyse exhaustive de l'organisation et du fonctionnement de l'inspection interne dans les ministères.



INSPECTIONS INTERNES DES DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Monsieur
Zacria GUEYE

Conseiller en
Organisation
au BOM

Régie par le décret n°2021-827 du 16 juin 2021, l'inspection interne est un des organes garants de l'efficacité et de la transparence de l'action publique au sein des départements ministériels. Elle assiste le ministre dans ses fonctions de coordination, de suivi et de contrôle du fonctionnement des services centraux, déconcentrés mais aussi les organismes publics placés sous la tutelle du ministère.

L'inspection interne est un organe en perpétuelle mutation. En effet, c'est pour faire face à un certain nombre de contraintes et de défis que le décret précité est venu abroger le décret n° 82-631 du 19 août 1982, même s'il est lui-même sujet à critique.

Cette réflexion sera axée, après une présentation générale de la structure, autour l'analyse de quelques défis et contraintes, et de la formulation de quelques recommandations.

1. Présentation générale

Communément appelée Inspection des Affaires administratives et financières (IAAF), la notion d'inspection interne varie en fonction des ministères. Inspection générale de l'Administration de la Justice au Ministère en charge de la Justice, Inspection des Services au Ministère en charge des Affaires étrangères, Inspection des Services de Sécurité ou Inspection de l'Administration centrale et territoriale au Ministère en charge de l'Intérieur, Inspection générale des Finances au Ministère en charge des Finances, Inspection générale de l'Education nationale au Ministère en charge de l'Education. L'inspection interne est l'un des instruments essentiels de la gouvernance des structures publiques. C'est l'un des organes clés par lesquels les ministres peuvent s'assurer que les ressources affectées sont utilisées avec efficacité, efficience et économie, pour l'atteinte des missions et objectifs stratégiques de leur département.

L'inspection interne est composée d'un inspecteur des Affaires administratives et financières (IAAF), nommé, par décret, sur proposition du ministre et d'au moins, deux (02) inspecteurs techniques, tous répondant à certaines exigences de hiérarchie et d'ancienneté et, au besoin, de personnels d'appui.

L'inspection interne est chargée de missions de vérification administrative et financière, d'audit, d'enquête, d'évaluation, de suivi des directives présidentielles adressées au ministre et des instructions ministérielles issues des rapports approuvés, de lutte contre la fraude et la corruption et de supervision de passation de services.

L'inspection interne a aussi pour missions de mener des études et de donner des avis sur des dossiers qui lui sont soumis par le ministre. En tant que structure d'appui-conseil, elle est associée à toutes les activités stratégiques concernant le fonctionnement administratif et financier du ministère.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

2. Défis organisationnels et contraintes administratives

Dans son article 4, le décret n° 82-631 du 19 août 1982 disposait que : « Les attributions de chaque inspection sont fixées par le décret portant organisation et fonctionnement du ministère de rattachement... » C'est ainsi que d'un ministère à l'autre, les écarts étaient parfois tellement flagrants qu'une réforme était nécessaire pour harmoniser l'organisation et le fonctionnement des inspections internes.

Dans son article 7, le même décret édictait que : « Toute mission prescrite fait obligatoirement l'objet d'un rapport contradictoire soumis au ministre intéressé qui décide des suites à donner.

Les rapports des inspections internes sont obligatoirement transmis au Président de la République et au Premier Ministre ».

Ainsi, non seulement le ministre décidait des suites à donner aux rapports produits par l'inspection interne, mais dans des délais non précisés, ni pour lui, ni pour l'entité contrôlée. Dans le même ordre d'idées, rien n'était prévu au cas où le rapport n'était pas transmis par le ministre, même si la transmission demeurerait obligatoire.

Dans beaucoup de ministères, l'inspection interne restait peu fonctionnelle du fait de l'absence d'un plan de travail validé, un outil qui devrait déclencher ses activités et servir de base pour l'évaluation de sa mission. Dans certains cas, le rôle de l'inspection interne était quasiment réduit à celui de conseiller technique du ministre. L'absence de missions de contrôle et de plans de suivi de l'exécution budgétaire, le manque de lien avec le bureau de suivi du Secrétariat général du Gouvernement et la faiblesse des ressources constituaient un goulot d'étranglement au bon fonctionnement de cet organe de contrôle.

En plus d'une ligne budgétaire dédiée, les inspections internes manquaient cruellement de ressources matérielles et de personnel qualifié pour mener à bien des investigations sur le terrain.

A toutes ces contraintes, il fallait ajouter le manque d'attractivité de cette unité administrative dû au statut de ses membres et au régime indemnitaire qui leur est appliqué.

C'est ainsi que le décret n° 2021-827 du 16 juin 2021 relatif à l'inspection interne est venu apporter une bouffée d'air sur ces aspects liés à l'organisation et au fonctionnement.

Pour pallier la question de l'attractivité, dans son article 4, il accorde à l'IAAF le rang et les avantages d'un directeur national. Cependant, dans le même article, l'inspecteur technique est relégué au rang de conseiller technique de cabinet, ce qui en soit ne milite pas pour son attractivité.

En outre, si en son article 12, le décret n° 2021-827 règle la question des délais fixés aux entités contrôlées qui reçoivent le rapport provisoire de l'inspection interne, l'article 14, prévoit toujours que le rapport approuvé soit transmis, par le ministre, au Président de la République, à l'inspection générale d'Etat et au chef du service ou de l'organisme contrôlé, sans délai précis ; ce qui veut dire que le problème reste entier. Cette situation n'est pas sans conséquences avec notamment les risques de lenteur dans l'exécution des missions, de démotivation des inspecteurs internes entraînant un turnover élevé, ainsi qu'un manque de transparence et de performance dans la mise en œuvre des politiques publiques.

3. Recommandations

Pour rendre attractif les métiers de l'inspection interne et éviter le taux très élevé de départ vers des secteurs plus attrayants, les inspecteurs techniques devraient, au moins, bénéficier des rang et avantages des directeurs nationaux.

Pour des soucis de transparence et de performance de l'action publique, les délais et les conditions de transmission des rapports des inspections internes par leur tutelle devraient, par ailleurs, être encadrés.

De plus, si le pouvoir d'investigation des inspecteurs internes, selon les textes, ne souffre d'aucune restriction dans leur droit d'accéder à toute information au sein des entités contrôlées, dans la pratique, les entités les plus exposées aux risques sont rarement enclines à se prêter à l'exercice de contrôle, en bénéficiant le plus souvent d'une protection à peine voilée.

En outre, le repositionnement de l'IAAF dans son cœur de métier, le renforcement et la formation du personnel de la fonction d'inspection technique et l'évolution de ses missions vers l'audit de la performance, devraient être les principaux défis pour améliorer les performances de cette structure.

En définitive, l'inspection interne, pièce maîtresse dans le dispositif de contrôle interne, est l'un des instruments essentiels à la gouvernance des structures publiques et l'un des acteurs clés d'une performance garantie. Cependant, ses missions importantes dans un contexte d'exigence de transparence plus accrue, l'invitent à se réinventer.



REQUÊTE DU BOM :

Les missions diplomatiques et consulaires (MDC) constituent des entités importantes de représentation du Sénégal dans des pays partenaires. Notre carte diplomatique et consulaire comprend actuellement cinquante (50) ambassades, trois (3) Représentations permanentes, 14 Consulats généraux, un (1) Consulat et deux (2) Agences consulaires. Les entités MDC contribuent substantiellement à l'action publique à travers leurs fonctions consistant à :

- représenter le Sénégal auprès de l'État accréditaire ;
- protéger dans l'État accréditaire les intérêts du Sénégal et de ses ressortissants, dans les limites admises par le droit international ;
- négocier avec le gouvernement de l'État accréditaire ;
- s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport au gouvernement ;
- promouvoir des relations amicales et développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre notre pays et l'État accréditaire.

Les défis liés au recrutement, la faible diversification des profils et les limites constatées dans l'encadrement au niveau centrale, dues au caractère exceptionnel des retours à l'administration centrale de diplomates expérimentés (une règle non écrite permet, à partir du grade de ministre-conseiller, de rester à l'étranger) et la faible coordination avec les autres ministères, surtout ceux en charge de la Coopération et des Finances, constituent de véritables freins à la performance.

Par ailleurs, la contribution de nos représentations diplomatiques à la promotion des intérêts économiques du Sénégal à l'étranger fait l'objet d'une appréciation divergente. Quelle appréciation faites-vous du fonctionnement de ces services ? Quelles propositions feriez-vous pour améliorer les choses ?

SOUS-THÈME 11



MISSIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Son Excellence
Jean Antoine DIOUF

Ambassadeur du
Sénégal au Japon

Renforcer la synergie d'actions pour une action extérieure plus efficace

Alors que la politique étrangère définit les choix stratégiques du Sénégal à l'international, la diplomatie en constitue l'instrument de mise en œuvre, incarné essentiellement par le Ministère de l'Intégration africaine, des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur. Ce ministère représente le cadre d'impulsion, de coordination et d'opérationnalisation de la politique étrangère du Sénégal, y compris par le biais des missions diplomatiques et consulaires, communément appelées ambassades et consulats.

La 7ème Conférence des Ambassadeurs et Consuls généraux du Sénégal, tenue du 17 au 19 avril 2026, placée sur le thème : "La Diplomatie sénégalaise et le renouveau de la coopération internationale : principes et modes d'action", a consacré les nouvelles orientations de la politique étrangère du Sénégal définies par le Président de la République.

Entre continuités bien pensées et ruptures transformatrices articulées autour de la Vision 2050, celles-ci sont centrées sur la consolidation du bon voisinage et de l'intégration africaine ainsi que la promotion du multilatéralisme, de la diplomatie économique. La Diaspora sénégalaise, considérée, à juste titre, comme un acteur clé du développement et du rayonnement du Sénégal, constitue un pilier essentiel de cette politique étrangère.

Réaliser ces objectifs exige, assurément, une modernisation de l'appareil diplomatique aussi bien en termes de méthodes et de procédures, que de ressources humaines et matérielles. Cela requiert, surtout, une synergie entre les différents services de l'Etat, dans un souci de cohérence de l'action gouvernementale. Selon les cas, des mécanismes de concertation peuvent être mis en place avec des acteurs non-étatiques, notamment la société civile, les acteurs politiques, le secteur privé, pour défendre au mieux les intérêts nationaux.

1. Pour une diplomatie moderne au service du développement du Sénégal

Dans un monde sujet à de nombreux dérèglements, de crises polymorphes et d'oppositions violentes dont les conséquences frappent de plein fouet les Etats africains, l'anticipation stratégique n'est plus une option. Elle s'impose comme gage de résilience, de mitigation et d'adaptation aux chocs. Elle est également la clé pour élaborer une stratégie de développement à long terme qui exploite sagement toutes les ressources de la Nation, dans un contexte de réaffirmation de la souveraineté nationale et de rééquilibrage des partenariats du Sénégal.

Alors que le gouvernement a lancé l'Agenda national de Transformation (ANT) auquel la diplomatie est invitée à jouer un rôle plus assertif, porter les ambitions d'une telle Vision appelle, de la part du Ministère de l'Intégration africaine, des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, le renforcement de ses instruments de pilotage, d'analyse stratégique et de prospective.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Cela suppose, de prime abord, l'adoption d'une vision stratégique articulée à l'Agenda national de transformation, avec des objectifs clairement identifiés, des moyens conséquents, ainsi qu'un dispositif de suivi-évaluation avec des indicateurs de performance adaptés à la nature spécifique de l'action diplomatique.

Ensuite, se pose la nécessité d'un réajustement de l'architecture organisationnelle du Ministère ainsi que la relecture de la carte diplomatique et consulaire, pour la hisser à la hauteur des ambitions et des défis qui interpellent le Sénégal et qui ont pour noms : les tensions géopolitiques, le terrorisme et l'extrémisme violent, les crises migratoires, la réforme de la gouvernance mondiale, la dette et le financement du développement, le climat et l'environnement, etc.

En outre, à l'heure de l'intelligence artificielle et du numérique, la modernisation des procédures administratives ne saurait être négligée, si l'on veut instaurer une administration de qualité, soucieuse de répondre aux exigences des usagers, en particulier ceux de la Diaspora, en termes de simplification des procédures, de réduction des coûts et des délais mais également de sécurité.

Enfin, se dresse la question nodale du capital humain. En effet, une prise en charge optimale de ces défis ne saurait se faire sans des femmes et des hommes aux profils variés et complémentaires, rompus aux exigences de la mission, car ayant bénéficié d'une formation bien calibrée et régulièrement mise à niveau. En outre, à travers une mobilité professionnelle et une rotation bien encadrées ainsi que l'ouverture à des expertises ciblées, l'apport de personnel expérimenté serait fort bénéfique dans l'encadrement des agents et la mutualisation des connaissances.

Il apparaît donc que le renforcement du capital humain relance la pertinence de la création d'un(e) Institut/Académie diplomatique qui aurait pour mission la formation continue des cadres du ministère, des ambassades et consulats et de l'Administration publique sénégalaise de façon générale, en contribuant ainsi à son décroisement.

2. Renforcer la synergie entre acteurs

Dans le cadre de leurs missions, les ambassades et consulats embrassent des activités liées à la coopération et à la sécurité internationales, aux négociations multilatérales commerciales et environnementales, à l'assistance et à la protection consulaires, entre autres. Au titre de la Diplomatie économique, figurent, notamment, la promotion de l'attractivité du Sénégal, la mobilisation de financements bilatéraux et multilatéraux, et le développement de partenariats stratégiques.

En pratique, plusieurs acteurs (Ministères chargés des Finances, de la Coopération, du Commerce, de l'Intérieur, des Forces Armées, etc.) interviennent, à différents niveaux, dans la réalisation de ces objectifs. Certes, le mécanisme des commissions mixtes de coopération bilatérale permet, de manière ponctuelle, d'assurer la coordination avec les services de l'Etat dans le cadre d'un partenariat avec un pays ami. Mais la coordination devrait s'élargir à d'autres questions stratégiques et de manière plus régulière, selon les enjeux.

Ainsi donc, sans verser dans une concentration excessive ni restreindre les capacités d'initiatives des autres acteurs (ministères, institutions, agences, secteur privé, entre autres), il est crucial de recentrer la place du Ministère dans les initiatives stratégiques à portée et/incidence diplomatique, afin d'assurer la cohérence et la lisibilité de l'action extérieure du Sénégal. Y déroger expose l'image du Sénégal. Dans des cas extrêmes, des incidents diplomatiques pourraient survenir, nuisant ainsi à la crédibilité du Sénégal vis-à-vis de ses partenaires extérieurs, tout en amenuisant l'efficacité de son action.

Car, même si son rôle est très souvent méconnu et son impact difficilement perceptible au point que d'aucuns l'estiment, à tort, "coûteuse", la Diplomatie joue un rôle clé dans l'attractivité du pays ainsi que l'établissement et la consolidation de ses partenariats. Elle se dresse en amont et en aval de l'action de l'Etat

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

et de ses entités, d'où l'importance d'impliquer davantage les ambassades et consulats, via le ministère. En effet, leur connaissance de l'environnement ainsi que leur apport dans la préparation, l'exécution et le suivi des missions constituent une précieuse valeur ajoutée, sans mentionner la crédibilité qu'ils confèrent à toute démarche, par leur onction en tant que représentant légal et légitime du pays.

De la même manière, et dans le même souci de coordination et de cohérence, il est dans l'intérêt des services publics de correspondre avec les partenaires représentés au Sénégal (ambassades, consulats et organisations internationales) par l'intermédiaire du ministère, conformément à la pratique internationalement reconnue.

Koffi Annan, ancien Secrétaire général des Nations unies, ne croyait pas si bien dire, lui qui affirmait que "La Diplomatie, c'est l'art de bâtir des ponts là où d'autres voient des murs". S'inspirant de cette assertion, et fort de son legs, la Diplomatie sénégalaise à travers ses services centraux, les ambassades et consulats, et en intelligence avec les acteurs concernés, doit donc renforcer la synergie et ses moyens pour peser, de façon plus assertive, sur l'échiquier régional, continental et mondial, et mieux contribuer au développement du Sénégal.



SOUS-THÈME 12

REQUÊTE DU BOM :

Les services déconcentrés assument un rôle important dans le travail gouvernemental en tant qu'instance d'opérationnalisation des politiques publiques définies au niveau central. Présents aux échelons régional, départemental et local, ces services extérieurs constituent des outils de territorialisation de l'action publique, chacun dans son ressort et ses domaines de compétences. Ils appliquent la politique nationale sur le terrain, dans des circonscriptions administratives en complétant ainsi le travail de l'administration centrale par des actions directes auprès des usagers.

Dans le cadre de l'Agenda national de Transformation Sénégal 2050, le Gouvernement du Sénégal s'engage sur une action volontariste de rapprocher l'Etat et les citoyens. Cette ambition de replacer le citoyen au cœur de l'action publique passe d'abord par une adaptation de la présence des services publics sur le territoire national. Les réformes introduites au cours des dernières années, ont-elles permis d'apporter des solutions idoines à la problématique de l'accessibilité géographique au service public, à la rationalisation des procédures et des structures publiques territoriales ? Il est attendu de votre intervention des recommandations dans une perspective d'amélioration de la qualité du service public territorial après un diagnostic sans complaisance.



SERVICES DÉCONCENTRÉS DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Monsieur Oumar
El Foutiyou BA
Conseiller en
Organisation au BOM

1. Pourquoi parler de services déconcentrés de l'Etat ?

Les services déconcentrés de l'Etat, aussi appelés services extérieurs, s'inscrivent dans le cadre de la déconcentration, une technique d'organisation administrative par laquelle l'État délègue certains pouvoirs et moyens de décision du niveau central vers des représentants locaux, tout en conservant son pouvoir hiérarchique, un levier essentiel dans la préservation du caractère unitaire de l'Etat.

Les responsabilités déléguées sont exercées par des autorités locales nommées (gouverneurs, préfets, sous-préfets, chefs de services déconcentrés des niveaux régional, départemental et local) qui œuvrent à rapprocher l'administration des citoyens et à améliorer l'efficacité de l'action publique.

C'est à ce titre que ces services comptent parmi les relais de l'Etat dans le champ couvert par leur circonscription administrative de ressort. Rattachés à une structure de l'Administration centrale, ils permettent aux citoyens de bénéficier pleinement des bénéfices de l'action publique, conformément à l'exigence d'équité due aux usagers du service public.

2. De quelle manière les services déconcentrés contribuent-ils au travail gouvernemental ?

Les services déconcentrés de l'État sont des acteurs, à la fois, dans l'élaboration des politiques publiques, par les avis et contributions qu'ils émettent, que dans la mise en œuvre des décisions issues du niveau central, à travers notamment des opérations de surveillance, de suivi et d'évaluation.

Les services déconcentrés ont aussi une mission d'encadrement au développement et d'appui aux initiatives citoyennes auxquelles ils doivent apporter les réponses les plus appropriées. En cela et parce qu'ils constituent un puissant facteur de rapprochement entre l'Etat et le citoyen, ils contribuent à apaiser les populations, à favoriser la paix sociale notamment par le recours aux mécanismes alternatifs des différends et, en fin de compte, à renforcer l'appropriation – donc les chances de succès – des politiques publiques.

Placés sous l'autorité du Gouverneur, du Préfet ou du sous-Préfet, ils participent, par le conseil qu'ils apportent à ces autorités, au contrôle de l'action des collectivités territoriales, appuyées, selon des modalités bien définies par les lois sur la décentralisation, à travers des conventions de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat signées entre le chef de l'exécutif local et la collectivité territoriale qui en manifeste le besoin.

C'est dans ce cadre qu'ils sont amenés à intervenir dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des plans de développement sectoriels, dans les plans des collectivités territoriales et sur les projets d'intercommunalité afin de donner corps à la territorialisation des politiques publiques encore limitée par la faiblesse des moyens des collectivités territoriales et par l'insuffisante insertion des programmes et projets locaux dans les dispositifs de planification nationaux (Plan national de Développement et d'Aménagement Territorial, Stratégie nationale de Développement 2025 – 2029...).

En effet, les services déconcentrés ne peuvent être séparés du commandement territorial qui exerce un contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales (départements, communes) en rapport avec les lois de la décentralisation qui, rappelons-le, est un transfert de pouvoir de l'Etat vers d'autres collectivités publiques dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie financière, d'un territoire et d'une population.

Ces autorités déconcentrées assurent la coordination des différents services techniques de l'État au niveau territorial et approuvent les plans des collectivités territoriales dont elles vérifient la conformité avec les orientations politiques.

Les gouverneurs, préfets et sous-préfets, en tant que délégués du Président de la République et représentants de chacun des membres du Gouvernement, veillent (i) au maintien de l'ordre public, (ii) à la sécurité des personnes et des biens et (iii) à la gestion des catastrophes.

Ainsi, les services déconcentrés, qui opèrent sous la supervision des chefs de circonscription administrative, jouent-ils un rôle important d'interface entre le pouvoir central et le niveau territorial, concrétisant, dès lors, l'idée de la présence de l'État, sur toute l'étendue du territoire national, exprimée à travers la formule de l'homme politique français Odilon Barrot selon laquelle « C'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche. »

3. Des contraintes, certes, mais aussi des leviers de changement

Pour autant, les services déconcentrés de l'État font face, dans l'exercice de leur mission, à de nombreuses difficultés qui limitent leur contribution au travail gouvernemental. La première a trait à la modestie des moyens alloués qui ne leur permettent guère de répondre efficacement aux demandes des usagers (ménages et entreprises), de faire face aux besoins d'encadrement et de supervision des acteurs locaux (Organisations non gouvernementales, Organisations communautaires de base...), en somme de garantir la fourniture de services de qualité en lien avec les politiques publiques.

La seconde est relative à l'insuffisance de ressources humaines qui impacte la couverture des missions, en particulier dans les zones déshéritées ou éloignées de la capitale. Le personnel déployé au niveau local n'est pas toujours adapté puisque les services centraux affectent dans ces zones de nouvelles recrues, sans expérience, et parfois même des agents frappés de sanctions prenant la forme de mesures d'éloignement des grandes villes. Autrement dit, les services déconcentrés sont traités en parents pauvres dans les dotations en personnel alors qu'il est admis que le développement se fait à la base, au niveau des terroirs.

La troisième est liée à certaines faiblesses relatives aux délégations de pouvoir et de signature accordées aux chefs de circonscriptions administratives. En effet, en dehors de celles consenties par les ministres chargés de l'Intérieur et de la Fonction publique, de nombreuses décisions impactant le niveau local relèvent encore de l'Administration centrale, ce qui peut entraver la satisfaction des usagers du service public.

Une dernière difficulté réside dans la coordination assurée par les autorités déconcentrées, sans doute prises par d'autres nécessités de service, dont la forme et l'intensité peuvent être interrogées si tant est que l'animation du développement requiert une régularité dans la tenue des instances mais aussi des innovations dans le management afin de susciter des modalités d'intervention plus créatives de la part des services déconcentrés.

Tous ces aspects de nature à éroder la confiance citoyenne en la volonté de l'État, à prendre en charge par l'Administration au niveau local, doivent conduire les autorités à accorder une attention particulière aux moyens d'action des services déconcentrés qui jouent un rôle important de soupape de sécurité.

Dans cette perspective, il s'agira de les renforcer mais aussi d'œuvrer à ce que la coordination des interventions ne constitue pas le talon d'Achille de ce renouveau à opérer afin d'améliorer la qualité du service public au niveau local.

Ces efforts devraient être accompagnés par une dématérialisation des procédures à l'effet d'aider le citoyen à disposer de services de qualité délivrés sans déplacement. Cela constituerait un gain économique pour les ménages, les entreprises et l'État, ne serait-ce qu'en termes de ressources sécurisées et réinvesties dans le développement, mais aussi de coûts d'opportunités liés aux télé-opérations (économie de carburant, baisse de la pollution et temps réinvesti dans d'autres activités).

SOUS-THÈME 13

Requête du BOM :

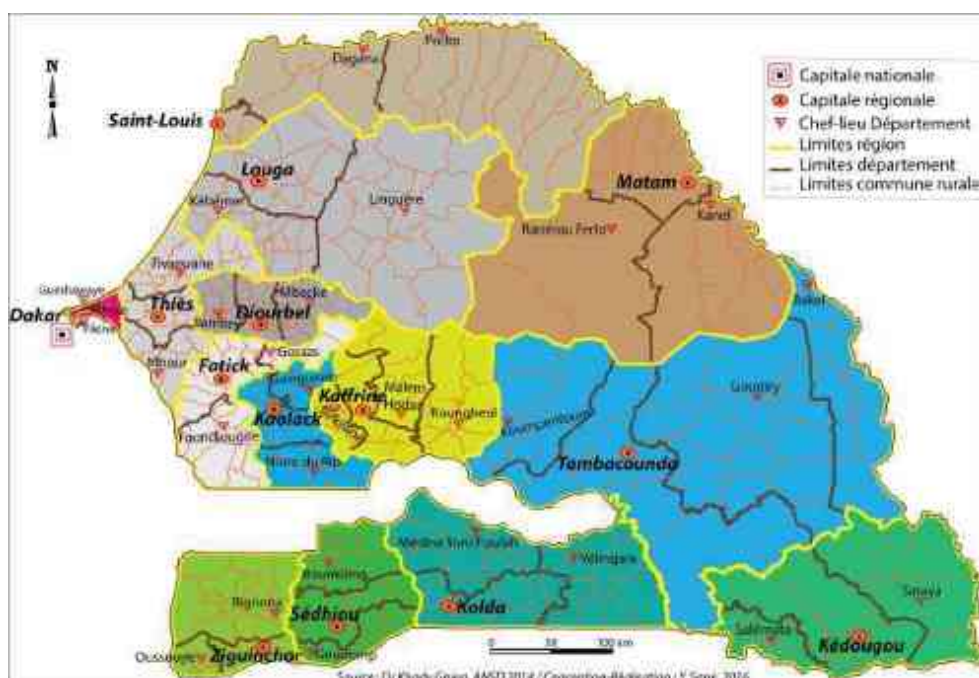
Les entités décentralisées assurent la gestion de compétences d'ordre général et des domaines de compétences transférés, avec une certaine autonomie, tout en restant sous la tutelle de l'État. La décentralisation territoriale au Sénégal est marquée par trois grandes réformes :

- l'Acte I de la décentralisation, qui a introduit la création des communautés rurales, permettant ainsi aux zones rurales de bénéficier des avantages de la décentralisation ;

- l'Acte II a principalement porté sur l'érection des régions en collectivités locales, avec le transfert de neuf domaines de compétence aux trois niveaux de collectivités à l'époque (région, commune et communauté rurale). Dans le même sillage, une étape importante a eu lieu en 1990, marquée par l'abolition du statut spécial des communes chefs-lieux de régions et la responsabilisation des présidents de communautés rurales dans la gestion de leur budget ;

- l'Acte III de la décentralisation a institué deux ordres de collectivités territoriales au Sénégal : le département et la commune. Il a introduit la communalisation intégrale (suppression des communautés rurales et des communes d'arrondissement) et a modifié le statut de la région en circonscription administrative.

En prélude à un Acte IV avec notamment l'élargissement des domaines de compétence transférés et l'érection de pôles territoires, quelles sont les mesures prioritaires à prendre pour réussir ce tournant décisif, dans une perspective de performance ?



ENTITÉS DÉCENTRALISÉES DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»



Monsieur Mbagnick
DIOUF

Ancien Directeur de l'Appui au Développement local ; de la Promotion au Développement Territorial ; des Stratégies au Développement territorial au Ministère en charge des Collectivités territoriales



Monsieur Mamadou
NDIONE

Maire de la Commune de Diass, ancien Directeur général du Conseil sénégalais des Chargeurs (COSEC)

S'inspirant d'une riche documentation et de notre modeste expérience, nous proposons une structuration tripartite du sous-thème portant sur la contribution des entités décentralisées au travail gouvernemental : une première partie, qui n'est ni conceptuelle, ni la genèse de la décentralisation mais partage une perception et fait quelques rappels ; la deuxième tentera de tracer le périmètre d'action des collectivités territoriales, en revisitant leurs relations avec l'Etat central et en explicitant les opportunités offertes à ces structures décentralisées, de « contribuer au travail gouvernemental » ; la troisième partie, avant la conclusion, sera consacrée aux conditions de réussite de la réforme, suscitant l'importante question anticipative du Bureau Organisation et Méthodes (BOM), dans le cadre de sa mission de veille et de conseil : « En prélude à un acte IV, avec l'élargissement des compétences transférées et l'érection des pôles territoires, quelles sont les mesures prioritaires à prendre pour réussir ce tournant décisif, dans une perspective de performance ? ».

1. Perception et rappels

La décentralisation peut être perçue ou définie comme un processus de transfert progressif de pouvoirs de l'Etat central aux populations à la base, à travers des instances élues, dans des domaines de compétences donnés. Elle peut aussi être considérée comme une stratégie de participation des populations à la gouvernance économique, sociale et politique du pays, à travers la promotion du « développement local ». Ce dernier peut être compris comme un ensemble d'orientations, de mesures et de modalités visant la promotion du bien-être social, économique, culturel et environnemental des populations dans un espace géographique défini.

Au Sénégal, le processus de décentralisation a commencé depuis 1872 avec l'érection des quatre Communes (Saint-Louis, Gorée, Dakar et Rufisque). La pratique de la décentralisation qui est une option stratégique et volontariste de l'Etat central reste très dynamique mais fait face à certaines difficultés inhérentes à toute stratégie de développement territorial. Les principales faiblesses et contraintes ont trait singulièrement au cadre institutionnel, organisationnel et juridique d'intervention et au déficit en ressources humaines et financières des collectivités territoriales. Elles sont relatives aussi au manque de clarté dans le jeu des rôles et responsabilités des acteurs de la décentralisation et du développement local que sont l'Etat et les collectivités territoriales. A cet effet, la contribution des « entités décentralisées » au travail gouvernemental peut être lue à travers la relation partenariale ou fonctionnelle de ces deux principaux acteurs de la décentralisation.

2. Périmètre de la contribution des entités décentralisées

L'Etat est le partenaire incontournable des collectivités territoriales car la décentralisation consiste en un transfert par l'Etat, aux collectivités territoriales, de compétences particulières et de moyens appropriés. Les collectivités territoriales à leur tour exercent ces compétences dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat, conformément aux lois et règlements en vigueur. En outre, les compétences transférées aux collectivités territoriales sont exercées concurremment avec l'Etat, qui exerce une tutelle sur les collectivités territoriales.

L'Etat et ses démembrements ont donc un rôle de définition et d'impulsion de la politique globale, de contrôle des actions de développement et d'arbitrage dans le jeu

des acteurs locaux notamment des collectivités territoriales. Ces dernières contribuent à la gouvernance et au développement du pays à travers la gestion des affaires publiques locales dans les différents domaines de compétence qui leur sont transférés, en s'appuyant sur le principe de la libre administration.

L'architecture institutionnelle actuelle renseigne sur deux ordres de collectivités territoriales au Sénégal dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière, tout en s'administrant librement : la « commune » et le département ». Le Code général des collectivités territoriales, en plus des compétences spécifiques, leur assigne une compétence générale de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement économique, social et environnemental d'intérêt local. Cette compétence incite les collectivités territoriales à déployer toutes les initiatives utiles à créer les conditions favorables au développement local et à la gouvernance territoriale. Elles sont les principales actrices du développement territorial.

3. Conditions de réussite de la Réforme

Dans tous les cas, la réussite d'une réforme est généralement assujettie au contexte, à son acceptabilité sociopolitique, à sa faisabilité technique, juridique et financière, en somme à sa légalité, à sa légitimité mais et, surtout, à sa stratégie de mise en œuvre. Toutes les réformes qui se succèdent contribuent nécessairement au renforcement de la décentralisation devenue irréversible.

A cet effet, la particularité de l'acte IV, qui serait le parachèvement de la dernière réforme de 2013, pourrait résider dans sa vocation économique car de nombreuses avancées ont été enregistrées sur les plans organisationnel et juridique avec les précédentes réformes, d'autant plus que l'acceptabilité de la décentralisation par tous les acteurs ne fait plus de doute au Sénégal.

Ainsi, pour son efficacité, le pôle territorial, après la suppression de la région collectivité territoriale, apparaîtrait comme un cadre plus adapté d'impulsion et de mise en œuvre des politiques publiques. Il constituerait un espace plus viable de planification économique et de consolidation des acquis de la « régionalisation » de 1996, une complémentarité territoriale, en faisant des micros régions de macros régions.

Pour y arriver, il serait opportun ou même impératif, entre autres pistes :

- d'élargir spécifiquement le champ de compétence des collectivités territoriales en leur transférant des compétences économiques ;
- d'approfondir la prise en charge des compétences transférées à travers la mise à disposition de ressources financières et humaines nécessaires à leur exercice ;
- d'évaluer correctement le coût des compétences, d'où la nécessité d'une démarche prudente en procédant par une phase pilote qui permettrait d'apprécier les exigences financières, techniques, organisationnelles, statutaires et celles d'une gouvernance participative, entre autres ;
- de renforcer la Commune comme cellule de base du développement territorial en développant l'ingénierie territoriale et la professionnalisation de la gestion locale, notamment par l'institution d'agents comptables publics dans les collectivités territoriales disposant de budgets significatifs ;
- de promouvoir la sécurisation du patrimoine foncier communal, l'intercommunalité, les partenariats public-privé et une plus grande responsabilisation des collectivités dans la maîtrise d'ouvrage de certains investissements de proximité ;
- d'augmenter d'une manière consistante les ressources allouées aux collectivités territoriales par le biais des transferts en indexant dans un premier temps ces fonds sur les recettes générales de l'Etat et non sur la TVA en l'état actuel ; opérer ainsi, un rééquilibrage financier progressif et structurant, avec des mécanismes de péréquation adaptés ;

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

- de procéder à un diagnostic institutionnel participatif des structures d'appui à la décentralisation ; cela est un préalable indispensable pour rendre plus efficace et efficiente leur intervention et améliorer la « contribution des entités décentralisées au travail gouvernemental ». Cette étude stratégique devrait être initiée et portée par le BOM ;
- de mesurer efficacement le choix du statut du pôle territoire (collectivité territoriale, intercommunalité ou établissement public territorial).

Ces mesures permettront d'améliorer la cohérence et l'efficacité du travail gouvernemental, tout en rapprochant durablement l'État des citoyens. À ces pistes de correction majeures devront s'ajouter deux mesures essentielles dans le dispositif légal et réglementaire : la définition du profil du Chef de l'exécutif local et la clarification de son statut, afin d'en faire un acteur pleinement responsabilisé, disposant des compétences, des moyens et de la légitimité, nécessaires, pour exercer son rôle de véritable manager du développement territorial.

En définitive, les collectivités territoriales et les services déconcentrés occupent une place importante dans l'attelage qu'il convient de rendre plus efficace et plus efficiente, afin de bâtir un développement national endogène, au-delà d'une simple exécution de proximité des politiques publiques de l'État.

La réussite de l'Acte IV de la décentralisation repose moins sur une remise en cause du maillage territorial que sur une réforme orientée vers la performance qui garantit à la fois le renforcement de l'autonomie financière, la sécurisation foncière, la professionnalisation de la gestion, la clarification des compétences, la décentralisation de certains investissements, la promotion du Partenariat Public Privé, le développement de l'intercommunalité et la simplification des procédures d'urbanisme.



SOUS-THÈME 14

REQUÊTE DU BOM :

Le secteur parapublic occupe une bonne place dans la mise en œuvre des politiques publiques au Sénégal, en étant à la fois autonome tout en restant sous le contrôle de l'Etat. Il rassemble des sociétés dont la majorité du capital social ou sa globalité est détenue par l'Etat et des organismes publics qui, sans apport privé à leurs fonds de dotation constitutifs, ne sont pas soumis à une exigence de capital social. Toutes ces entités conservent une autonomie opérationnelle. Bien que distinctes de l'État central, elles dépendent largement de son financement et de sa supervision. De ce fait, l'Etat veille à ce que ses démembrements alignent leurs actions sur les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. En effet, dans un contexte de budget-programmes, les entités du secteur parapublic doivent concourir à l'atteinte des résultats des programmes budgétaires de leur structure de rattachement.

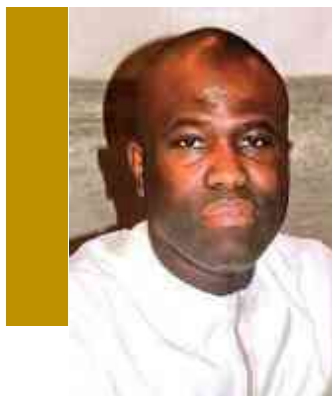
Longtemps mis au banc des accusés en matière de gouvernance et d'efficacité de leur intervention, votre contribution est faite au lendemain d'une refonte du cadre juridique régissant le secteur et dans un contexte où la décision de sa restructuration semble être une priorité du Gouvernement. C'est pourquoi, il vous est demandé, après un bilan rapide de la réforme et des défis à relever, de faire des recommandations pour un renouveau de ce maillon essentiel dans la distribution du service public, résultat ultime de l'action publique.



SECTEUR PARAPUBLIC DANS LE TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»



Par Monsieur
Abdoulaye
Ouseynou FAYE

Juriste,
Administrateur Civil,
Contrôleur d'Etat

Le secteur parapublic occupe une place charnière dans la mise en œuvre des politiques publiques, en étant à la fois autonome tout en restant sous le contrôle de l'Etat. Il est composé de structures techniques (organismes et sociétés publics) créées pour gérer certains services ou secteurs spécifiques.

Le secteur parapublic sénégalais a connu de nombreuses mutations dont la plus récente est l'actualisation de son cadre juridique, avec l'abrogation et le remplacement de la loi n° 90-07 par la loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'État et au contrôle des personnes, morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique qui constitue aujourd'hui le cadre juridique de référence de ce secteur.

Après certains constats notoires sur le caractère anachronique de la loi n° 90-07 par rapport au contexte actuel, la loi d'orientation a été adoptée pour tenir compte de l'impératif de disposer d'un outil capable de booster la bonne gouvernance et la recherche de performance des entités du secteur parapublic.

L'exploitation des dispositions de la loi d'orientation permettra d'apprécier son statut de levier de bonne gouvernance (1), malgré les défis relevés après quatre ans d'application (2), d'où les recommandations formulées pour sa correcte application (3).

1. La loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022, un levier de bonne gouvernance et de performance du secteur parapublic Sénégalais

En tant que levier pertinent de bonne gouvernance, la loi d'orientation consacre des outils adéquats qui servent désormais de fondement au bon fonctionnement de toute entité du secteur parapublic. Il s'agit :

- de l'adoption de deux principes directeurs dans le secteur parapublic que sont la promotion de la bonne gouvernance et la gestion axée sur les résultats;
- de la consécration de la primauté des normes issues de la loi d'orientation sur celles relevant de régimes spécifiques, de la tenue obligatoire de quatre sessions par an, au moins, de chaque organe délibérant pour rendre très fluide le reporting;
- de l'édification d'un dispositif de contrôle interne, articulé autour du recrutement d'un auditeur interne, de l'adoption d'un manuel de procédures dont l'application assurée par ce dernier, de la mise en place d'une cellule de contrôle de gestion dirigée par un contrôleur de gestion, d'une politique d'audit interne, d'une cartographie des risques et d'un référentiel de contrôle interne.

Par ailleurs, la réforme confirme le renforcement de l'organe délibérant dans le dispositif de bonne gouvernance, par l'intégration du représentant des salariés et des administrateurs indépendants en leur sein pour ce qui concerne les sociétés publiques, la création de comités spécialisés (audit et rémunération notamment), la présentation d'un rapport annuel sur la mise en œuvre du Code de gouvernance par le Président et d'un rapport sur la gouvernance par le commissaire aux comptes.

En tant que levier de performance des entités du secteur parapublic, la réforme de 2022 rend obligatoire l'adoption de deux mécanismes de référence et de définition des orientations stratégiques, à savoir le plan stratégique de développement et le contrat de performance.

Etablis conformément à la lettre de politique sectorielle du ministère ou de l'autorité chargée de la tutelle technique de chaque entité, ces deux instruments définissent l'orientation stratégique de l'entité pour l'atteinte de ses missions ; ce qui écarte l'idée d'un pilotage à vue.

2. Bilan des quatre premières années d'application de la réforme de 2022

L'analyse des premières années d'application du cadre juridique issu de la réforme de 2022 a montré des défis à relever, malgré les très bonnes dispositions des entités du secteur parapublic à se les approprier.

En effet, il est d'abord noté une incomplétude du cadre juridique issu de cette réforme, en raison de l'indisponibilité de certains textes d'application ; ce qui affecte négativement l'atteinte des objectifs de bonne gouvernance et de performance recherchés.

Pour rappel, neuf des soixante-six articles de la loi d'orientation n° 2022-08 appellent la prise d'un décret d'application. Il s'agit des articles 18 (statut-types des sociétés nationales), 20 (représentant du personnel), 31 (rémunération du président), 33 (rémunération des directeurs), 35 (frais de missions et déplacements des agents et membres de conseil), 39 (frais de contrôle), 41 (plan stratégique de développement et contrat de performance), 45 (commission de liquidations) et 47 (Comité de suivi du secteur parapublic).

A ce niveau, les seuls décrets d'applications disponibles sont les décrets n° 2025-669 sur le comité de suivi du secteur parapublic, n° 2025-670 sur le fonctionnement de l'organe délibérant et n° 2025-671 sur le statut-type des sociétés nationales.

La revue a ensuite montré que l'organisation du pré-conseil pose parfois des difficultés, pour la tenue des sessions des organes délibérants dans les délais réglementaires. En effet, certaines autorités de tutelle en font une condition préalable à chaque session, au point de demander le report desdites sessions, sans tenir compte du respect des délais réglementaires fixés par la loi d'orientation qui peut constituer, aujourd'hui, une carence susceptible d'entraîner une sanction à l'encontre de l'entité concernée.

La revue a également montré un réel besoin d'accompagnement, en matière de maîtrise du cadre juridique régissant le secteur parapublic, par certains acteurs clés. En effet, la bonne gouvernance et la performance d'une entité reposent, en premier lieu, sur la maîtrise du cadre de référence par les dirigeants et/ou administrateurs. Au regard du profil et du parcours professionnel de certains d'entre eux, des lenteurs sont parfois notées dans ces deux aspects.

Aussi, il est noté que certaines entités disposent de statut n'ayant pas de lien avec leurs missions ou leur cadre de gouvernance, notamment sur le plan du financement de leurs activités ; d'autres adoptent leur organigramme sans tenir compte de la nécessaire articulation entre cet outil et les missions de l'entité.

Enfin, certaines entités ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour mener à bien leurs missions. A titre illustratif, au niveau des établissements publics de santé (EPS), il est noté que la subvention d'exploitation de l'Etat est accordée en l'absence d'une clé de répartition objective tenant des spécificités et de la catégorie de la structure ; ce qui crée des difficultés dans la répartition du montant des ressources du ministère destinées aux subventions des EPS.

Dans le secteur parapublic, l'actualisation des statuts ou textes d'organisation et de fonctionnement est un défi majeur, de même que l'obligation de tenir les quatre sessions minimales et la mise en place des deux (2) comités spécialisés minimum (audit et rémunération).

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

3. Points clés pour une réussite de la réforme de 2022

D'abord, l'adoption des autres décrets d'application restants permettra de parachever le cadre juridique de la réforme de 2022 et facilitera son appropriation par les acteurs concernés.

Ensuite, l'encadrement des pré-conseil (par la détermination des points nécessitant sa tenue, l'allègement des modalités d'organisation de la réunion y afférente grâce à la visioconférence, la présidence des pré-conseils par le Secrétaire général ou le Directeur de cabinet en cas d'indisponibilité du ministre) et la mise en place d'un programme de formation continue des administrateurs et dirigeants des entités du secteur parapublic seraient utiles.

L'encadrement de l'organisation des entités par un organigramme-type par catégorie d'entités élaboré par le Contrôle financier en relation avec le BOM, aiderait à maîtriser beaucoup d'aspects liés à l'effectif, la masse salariale ainsi que les ressources financières.

Par ailleurs, la mise en place d'un dispositif de comptabilité analytique au sein de chaque entité bénéficiant de la subvention de l'Etat ou d'une compensation financière, du fait du service public qu'elle accomplit, aiderait l'Etat à mieux affiner et à gérer son mécanisme de financement des entités du secteur parapublic.

En outre, le choix du représentant du personnel comme administrateur dans toutes les entités, d'administrateurs indépendants dans les sociétés publiques, sous réserve de l'avis obligatoire du comité de suivi du secteur parapublic, la mise en place d'un dispositif de contrôle interne et l'élaboration de plan stratégique de développement et contrat de performance aideraient à relever les défis des entités du secteur parapublic.

Enfin, dans un contexte de rationalisation des entités du secteur parapublic, le respect de la réglementation relative à leur création, notamment le passage du projet de texte et de l'étude d'opportunité y relatifs à la Commission d'évaluation des agences d'exécution (CEAE) ou au Comité de suivi du secteur parapublic (CSP), selon le cas, devrait être un préalable indispensable.



SOUS-THÈME 15

Requête du BOM :

Les organes de régulation ne relèvent pas de l'autorité du gouvernement. Ce sont des autorités administratives indépendantes (AAI) intervenant soit dans le champ économique, soit dans la protection des libertés publiques. Généralement, elles ont pour cœur de métier le règlement des différends mais dans la régulation économique, elles peuvent s'occuper en même temps de la tarification et de la surveillance de la qualité du service public du secteur ou des secteurs régulés.

Les contours des autorités administratives indépendantes varient suivant leurs domaines d'activité, leurs règles de composition et de fonctionnement, ou leurs pouvoirs. Cette diversité résulte de l'adaptabilité des AAI à leurs missions, qui fait de chacune d'entre elles, une entité originale.

Après avoir évalué l'intervention des AAI dans le travail gouvernemental, il est attendu de votre contribution et des recommandations dans un but d'amener ces opérateurs publics à mieux assumer leurs missions au grand bénéfice des citoyens.



ORGANES DE RÉGULATION ET TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Monsieur Yamar
SAMB

Membre du Collège
de l'ARTP

Maître de
conférences, Agrégé
des Facultés de
droit, UGB – Avocat

« Les Autorités Administratives Indépendantes au Sénégal : de l'urgence d'un cadre juridique harmonisé »

La régulation administrative a fait émerger, dans le paysage sénégalais, une catégorie nouvelle d'acteurs publics : les autorités administratives indépendantes (AAI).

L'apparition des AAI au Sénégal constitue une rupture récente avec le modèle administratif classique hérité de la centralisation hiérarchique issu du modèle français colonial. Elle s'inscrit dans le mouvement mondial de réforme inspiré du *New Public Management* qui se décline en une sorte de délégation de fonctions spécialisées à des autorités expertes, distanciation politique, montée en puissance d'une administration de régulation. Les premiers modèles peuvent être identifiés aux Etats-Unis avec les commissions fédérales américaines, puis en Grande Bretagne et enfin en Scandinavie avec l'Ombudsman suédois. En France, c'est en 1978 avec la création de la CNIL que la notion fait l'objet, pour la première fois, d'une consécration législative.

Au Sénégal, le mouvement s'est déployé en deux étapes. La première, que l'on peut dater à partir des années 1990 – 2000, a concerné le champ de la protection des libertés publiques : le Médiateur de la République (loi n° 91-14 du 11 février 1991, refondue par la loi n° 99-04 du 29 janvier 1999) et, plus tardivement, la Commission électorale nationale autonome (loi n° 2012-01 du 3 janvier 2012) en sont les figures emblématiques. La deuxième phase, qui commence à la fin des années 1990 et amplifiée à partir des années 2000, a investi le terrain de la régulation économique et sectorielle : la Commission de Régulation du Secteur de l'Électricité (1998), l'Autorité de Régulation des Télécommunications et des Postes (ARTP), l'Autorité de Régulation des Marchés publics (2007), devenue Autorité de Régulation de la Commande publique (ARCOP) en 2022, le Conseil national de Régulation de l'Audiovisuel¹ (2006), la CRSE (Commission de Régulation du Secteur de l'Électricité (1998) devenue Commission de Régulation du Secteur de l'Énergie (2021), le Laboratoire national de Référence du Bâtiment et des Travaux Public (LNR-BTP) en 2023...

Aujourd'hui, on dénombre une dizaine d'AAI, auxquelles s'ajoutent des entités au statut indéfini comme la Cellule nationale de Traitement des Informations financières (CENTIF). Cette prolifération a, selon Pape Assane TOURE, qui a consacré un article exhaustif à la question, « contribué à brouiller le paysage administratif classique »².

Une genèse de la naissance puis de l'installation définitive des AAI dans le paysage institutionnel sénégalais permet de relever qu'elles jouissent d'une identité administrative inédite. Elles ont tout de même, par leur nature hybride, su se construire une indépendance reconnue malgré une effectivité encore incertaine.

1. Une identité administrative inédite : « dans et hors de l'Administration ».

Les AAI échappent au pouvoir hiérarchique du Gouvernement sans cesser d'appartenir à l'appareil administratif. Pape Assane TOURE n'hésite pas d'ailleurs à les qualifier d'« objets administratifs non identifiés », à la fois « dans et hors de l'Administration de l'État ».

¹ L'Assemblée nationale a adopté, mardi 3 mars 2026, à la majorité des députés, le projet de loi n°04/2026 portant création et fixation des règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil national de régulation des médias (CNRM) ;

² Pape Assane TOURE, « Les autorités administratives indépendantes au Sénégal : des objets administratifs non identifiés à la recherche d'un régime juridique normalisé », Revue Sénégalaise de droit n° 42.

Trois caractéristiques permettent en effet d'asseoir une identité épistémologique particulière.

Relativement à leur statut administratif, les AAI ne sont ni des autorités parlementaires ni des autorités judiciaires. Leurs décisions, unilatérales et susceptibles de recours pour excès de pouvoir, relèvent néanmoins de l'ordre administratif.

Certaines AAI sont dotées de la personnalité morale³ ; d'autres ne le sont pas explicitement⁴. La jurisprudence est venue compléter cette construction : la Cour d'appel de Dakar, par son arrêt n° 273 du 29 juin 2017, *Khelcom Finances c/ ARTP*, a expressément reconnu à l'ex-ARTP la qualité de personne morale de droit public.

Le cas de la CENTIF (autorité administrative placée sous la tutelle du Ministre chargé des Finances) mais dotée d'un « pouvoir de décision autonome » illustre les tensions internes du modèle. Pour rajouter à la complexité, alors que la plupart des AAI sont créées par une loi, l'Observatoire National de la Parité est lui créé par un décret⁵ ; ce qui emmène dans les faits le Ministère en charge de la Famille à revendiquer sa tutelle en convoquant l'organe aux réunions de coordination de ses services centraux.

2. Une indépendance construite

L'indépendance des AAI n'est pas une qualité octroyée d'un seul mouvement par le pouvoir politique : elle se matérialise par une reconnaissance d'un certain nombre de garanties et trouve son ancrage dans des sources de légitimité qui dépassent le seul droit interne.

L'identité institutionnelle des AAI repose en effet sur un faisceau cohérent de dispositifs : personnalité morale (art. 199 du Code des Communications électroniques) ; incompatibilités professionnelles (art. 7 de la loi n° 98-29 sur la CRSE ; art. 5 et 22 de la loi n° 2006-04 sur le CNRA ; art. 18 du décret n° 2023-832 sur l'ARCOP) ; obligations déontologiques (réserve, secret professionnel) ; protection pénale des membres ; pouvoirs propres – consultatifs, réglementaires d'application, et surtout de sanction (amendes pouvant atteindre 100 millions FCFA pour la CDP ; suspension de programmes et pénalités quotidiennes pour le CNRA). À cela s'ajoute, pour plusieurs AAI, une autonomie financière et de gestion expressément consacrée.

Mais l'indépendance des AAI puise aussi sa source hors le droit national. Plusieurs entités sont nées en réponse à des engagements communautaires ou internationaux de l'État du Sénégal : les directives UEMOA sur les marchés publics et les PPP (ARMP/ARCOP), les recommandations du GAFI (CENTIF), la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003 (OFNAC), le Protocole facultatif à la Convention contre la torture (ONLPL). Cette dimension transnationale confère aux AAI une autorité morale supplémentaire, nécessaire pour résister aux pressions internes d'autant plus que la primauté du droit communautaire sur le droit national confère une garantie certaine d'exercice de leurs missions en toute autonomie.

Malgré les réalités rappelées supra, il n'en demeure pas moins que l'indépendance textuelle n'est pas toujours une réalité dans la pratique.

3. Une indépendance menacée

L'indépendance affirmée par les textes de création des AAI ne correspond pas toujours une indépendance effective dans la pratique.

3 C'est le cas de la CENA, de l'ARCOP, de l'ARTP, de l'Observatoire National de la Parité) ;

4 Le cas de la Commission des Données Personnelles ;

5 Décret n°2011-309 portant création, organisation et fonctionnement de l'ONP ;

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Dans les faits, les paramètres ci-après permettent d'étayer ce diagnostic.

D'abord, faute de droit commun, chaque AAI est régie par des textes spécifiques : pouvoirs reconnus, organisation interne, modes de désignation et de contrôle varient sensiblement d'une entité à l'autre. On constate donc un cadre juridique éclaté.

Ensuite, La loi n° 2024-06 du 9 février 2024 a doté l'OFNAC de prérogatives quasi-judiciaires (classement sans suite, médiation pénale, garde à vue), brouillant la frontière entre enquête administrative et enquête judiciaire et, partant, le statut même d'AAI. Cette loi a tout de même été abrogée ce qui trahit une certaine hésitation du législateur sénégalais⁶.

Plusieurs textes créant des AAI omettent de leur reconnaître expressément la personnalité morale, alors même que cette dernière conditionne l'effectivité de leur autonomie patrimoniale et juridique. Il y a donc des lacunes structurelles quant à leur régime.

Conclusion

À mi-chemin entre nécessité fonctionnelle et fragilité institutionnelle, les AAI sénégalaises constituent une catégorie administrative en construction. Leur émergence répond à un besoin de régulation spécialisée et indépendante ; leur identité administrative s'est forgée par opposition au modèle hiérarchique classique de l'Administration ; leur indépendance se nourrit autant d'aménagements internes que d'engagements internationaux. L'élaboration d'un régime juridique normalisé, susceptible d'harmoniser leur cadre organisationnel et de consolider leurs garanties d'indépendance, à l'image de ce que la loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 a fait pour le secteur parapublic, devrait donc être engagée de toute urgence.



⁶ Le nouvel OFNAC, créé par la loi n°12/2025, est défini explicitement comme une autorité administrative indépendante, rattachée à la Présidence mais dotée de l'autonomie financière et de gestion.

REQUÊTE DU BOM :

Dans un contexte où les missions de l'Etat augmentent en volume et en complexité face à des attentes fortes et urgentes des usagers-citoyens-contribuables-clients, l'action publique doit être marquée à la fois par sa continuité, sa qualité mais également par sa célérité. En effet, l'efficacité d'une décision administrative se réfère à la capacité de l'administration à atteindre ses objectifs notamment avec un minimum de temps. Cette efficacité est devenue une exigence dans un contexte de gestion axée sur les résultats.

Or, au Sénégal, l'organisation jacobine de l'Etat est souvent source d'éloignement géographique, de lourdeurs et de lenteurs administratives. Pour améliorer le processus décisionnel dans les administrations publiques, le gouvernement a, plusieurs fois, pris des circulaires pour promouvoir la délégation de pouvoir et la délégation de signature dans les départements ministériels. En plus, la charte de la déconcentration consacre la subsidiarité. Cette délégation se manifeste dans les structures étatiques (ministères, institutions, entités parapubliques) essentiellement sous deux formes : la délégation de pouvoir qui transfère le pouvoir décisionnel et la délégation de signature qui autorise un collaborateur à signer un document au nom du dirigeant.

Malgré tout, quelques constats têtus reviennent notamment le recours peu répandu à ces deux mécanismes ou leur méconnaissance à l'origine de confusions sur leurs implications respectives. En outre, en fonction des circonstances, les autorités ont recours à des modalités ponctuelles de délégations : la signature par intérim (A.I) et la signature par ordre (PO) ou la délégation par procuration (PP). Ces mécanismes doivent être également mieux cernés par l'analyse pour parer à toute dérive. En effet, une méprise sur leur utilisation n'est pas sans conséquence pour l'administration concernée mais également pour l'utilisateur en termes de sécurité juridique, de délai de traitement des dossiers et de dysfonctionnements multiples.

Il est attendu de vous une contribution permettant de répondre à quelques questions centrales notamment : Que recouvrent ces outils de management et d'organisation ? Quelle appréciation feriez-vous de leur utilisation ? Quelles recommandations feriez-vous pour plus d'efficacité dans leur utilisation ?

SOUS-THÈME 16



DÉLÉGATIONS ADMINISTRATIVES

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»



Par Monsieur
Macodou SENE

Administrateur Civil
principal de classe
exceptionnelle,
ancien Directeur
de Cabinet, Maire
de la Commune
de Niakhar,
Département de
Fatick

Aux termes du Dictionnaire d'administration publique, « La délégation est une modalité d'organisation et de dévolution du pouvoir juridique c'est-à-dire de la capacité de décider.

Elle fonde la compétence d'une autorité, dénommée délégataire, à agir au lieu et place d'une autre autorité dite délégante ». Autrement dit, la délégation administrative constitue une modalité de la déconcentration qui est une technique de répartition des compétences au sein d'une même entité juridique, en l'espèce l'État. Elle vise à rapprocher l'administration de ses administrés.

Les délégations pouvant prendre plusieurs formes sont consenties au profit tant d'autorités centrales que déconcentrées. Dans les deux cas, leur validité obéit à un certain nombre de conditions.

1. Les différentes catégories de délégations administratives

Il existe deux principales formes de délégations : la délégation de compétence ou de pouvoir, d'une part, et la délégation de signature, d'autre part. Toutefois, ces deux catégories comportent des modalités telles que la signature par intérim (P.I), la signature par ordre (P.O), et la signature par procuration (P.P). La délégation de compétence et la délégation de signature revêtent des significations et des effets différents.

1.1. La délégation de compétence ou de pouvoir

Par la délégation de pouvoir ou de compétence, un délégant confère des compétences à un délégataire dans une matière donnée. Elle est consentie es qualités. En d'autres termes, la délégation vise les fonctions et non les personnes nommément désignées. Dès lors, elle est permanente et demeure valable, même en cas de changement du titulaire des fonctions. Elle ne peut être révoquée que par un acte contraire, en vertu du parallélisme des formes.

La délégation de pouvoir conférant une compétence exclusive au délégataire, le délégant ne dispose plus de pouvoir propre dans la matière déléguée. Il ne peut plus faire recours qu'à son pouvoir hiérarchique. Comme indiqué plus haut, la signature par intérim s'analyse comme une modalité de la délégation de pouvoir. Elle intervient en cas de remplacement temporaire d'un titulaire de poste. Pendant cette durée, le signataire par intérim remplace de plein droit le titulaire. Signant en son nom propre, il engage sa propre responsabilité. Il en est tout autrement de la délégation de signature.

1.2. La délégation de signature

Elle consiste en un simple transfert de la tâche matérielle de signature. Par suite, elle donne une compétence concurrente au délégant et au délégataire.

La délégation de signature est consentie par un délégant intuitu personae à un délégataire, nommément désigné. En conséquence, elle n'est valable qu'aussi longtemps que le délégant ou le délégataire conserve les fonctions qu'il occupait au moment de la délégation. En cas de changement de l'un ou de l'autre, la délégation, sans qu'il y ait besoin de le constater, cesse d'elle-même. Une autre délégation doit être prise.

Modalité de la délégation de signature, la signature par ordre est utilisée en cas de représentation d'un titulaire absent ou habilité.

Le signataire P.O agit au nom et pour le compte du titulaire, dont il engage la responsabilité. Il en est de même de la signature par procuration qui est un acte juridique par lequel un mandant autorise un mandataire à agir en son nom ; le second engageant la responsabilité du premier.

La délégation par procuration est utilisée, à titre d'exemple, en matière de vote au sein des organes délibérants.

2. Les conditions de validité des délégations administratives

Quelle qu'en soit la forme, la validité d'une délégation obéit à trois conditions cumulatives.

2.1. Existence d'une autorisation de délégation

Cette autorisation est accordée par une autorité supérieure au délégant. Elle doit, en outre, résulter d'un texte de même rang que celui qui confère la compétence au délégant. A titre d'illustration, la délégation du pouvoir du Président de la République au Premier ministre et aux ministres découle de l'article 50 de la Constitution. De même, c'est le décret n° 63-797 du 10 décembre 1963 relatif aux conditions dans lesquelles les ministres peuvent déléguer leur signature, modifié, qui règlemente la matière dans les départements ministériels.

2.2. Existence d'une décision de délégation

En vertu de l'autorisation de déléguer, le délégant doit prendre lui-même une décision de délégation, faisant l'objet d'une publication pour être opposable aux tiers. Ainsi, sur le fondement du décret précité, les ministres sont autorisés à déléguer, par arrêté, leur signature à leur directeur de cabinet et aux secrétaires généraux de ministère en toutes matières, à l'exclusion de tout acte à caractère réglementaire, ainsi qu'aux directeurs de service, s'agissant des affaires relevant de leur direction.

2.3. Caractère partiel de la délégation

La délégation doit être partielle, c'est-à-dire limitée à une partie des compétences du délégant, qui font l'objet d'une énumération sur l'acte de délégation.

En définitive, le Sénégal a pris l'option d'une déconcentration, prudente mais progressive, depuis son accession à la souveraineté internationale en 1960. En attestent, outre les textes visés plus haut, les instructions présidentielle n° 17 du 1^{er} mai 1968 et primatorale n° 15 du 13 mai 1970 y afférentes.

Toutefois, la déconcentration devrait franchir une nouvelle étape, conformément à l'article 102 alinéa 3 de la Constitution qui en fait un principe constitutionnel depuis 2016, à côté de la décentralisation.

Au surplus, l'article 5 alinéa premier du décret n°2020 -1784 du 23 septembre 2020 portant Charte de la déconcentration pose le principe de subsidiarité par la territorialisation des compétences.

En conséquence, il est proposé de procéder au recensement et à l'identification des compétences pouvant faire l'objet de délégation par :

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

- le Président de la République au Premier ministre et aux ministres, conformément à l'article 50 de la Constitution ;
- les ministres, notamment à l'échelon déconcentré, en application de l'article 5 alinéa 2 de la Charte de la déconcentration qui prévoit la prise d'un décret en la matière.

A cet égard, la priorité pourrait être accordée aux matières afférentes aux compétences transférées par l'État aux collectivités territoriales, conformément à l'article 102 de la Constitution, susvisé. Ainsi, l'approbation des documents de planification urbaine des collectivités territoriales relèverait de la compétence du gouverneur de région, tout comme l'autorisation d'aménager, ancienne autorisation de lotir, relative à un projet à vocation communale, départementale ou régionale. Ces deux matières ressortissent, aujourd'hui, à la compétence, respectivement du Président de la République, à l'exception du plan d'urbanisme des petites agglomérations (PUPA), et du ministre chargé de l'Urbanisme, s'agissant du domaine de l'État.

En effet, les terres du domaine national relèvent du conseil municipal, en vertu de l'arrêt de la Cour suprême du 23 novembre 2023 dans l'affaire Salif DIABATE contre le Ministre du Renouveau urbain, de l'Habitat et du Cadre de vie.



SOUS-THÈME 17

REQUÊTE DU BOM :

La modernisation des outils d'information et de communication a contribué à l'essor d'une nouvelle conscience citoyenne qui se manifeste notamment par une plus grande vigilance démocratique et l'affirmation plus prononcée d'un droit de regard sur l'action publique et ses modalités d'expression.

Dans un tel contexte, la conservation des documents et archives publics et l'accès à l'information administrative deviennent une préoccupation centrale pour tous les pays, y compris le Sénégal.

Au sens de la loi n°2006-19 du 30 juin 2006 relative aux archives et aux documents administratifs, les archives comprennent « ... l'ensemble des documents, quels que soient la nature, la date, la forme ou le support matériel, produits ou reçus par une personne physique ou morale dans le cadre de son activité publique ou privée. »

Force est cependant de reconnaître que la gestion des archives publiques présente des difficultés dans la plupart de nos administrations : difficultés de collecte, de classement, de conservation, d'accès, d'exploitation, etc.

Cette situation pose plusieurs défis dont la sécurisation et la valorisation du patrimoine archivistique, l'édification d'une culture de préservation mémorielle et l'amélioration de la gouvernance publique ne sont pas les moindres. Du reste, c'est la sauvegarde de notre mémoire collective, la promotion et le renforcement du droit d'accès à l'information qui sont en jeu.

Devant un tel constat, des interrogations légitimes font jour. Vous aurez la charge d'apporter des éléments de réponse à quelques-unes d'entre elles notamment : quel sens donner à la notion d'archives publiques ? Quelle appréciation faire du dispositif d'archivage des services de l'Etat ? Quels sont les rôles et responsabilités respectifs des parties prenantes du dispositif ? Quelles recommandations feriez-vous à des fins amélioratives ?



GESTION DES ARCHIVES ET TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Monsieur
Ahmeth NDIAYE

Professeur
d'archivistique

Les archives publiques sont celles qui proviennent de l'Etat, des collectivités, des établissements et entreprises publics, des officiers publics et ministériels, des personnes physiques ou morales qui exécutent une mission de service public (Loi d'archives du 30 juin 2006, art. 3). Nanties d'une valeur probatoire, ces archives constituent l'édifice de l'administration et la mémoire du travail gouvernemental. Elles participent comme instruments, au fonctionnement de l'Etat dont elles préservent les droits, ainsi que ceux des collectivités locales et des personnes privées.

1. La situation des archives publiques

Nonobstant ce rôle fondamental, les archives représentent trop souvent le parent pauvre et un nécessaire dans les administrations. Le plus souvent, les documents sont entassés dans des lieux impropres à un travail rationnel et sans normes de sécurité. On s'en débarrasse lorsque les locaux sont encombrés, lors d'un changement de responsable, ou au moment d'un déménagement. Très souvent, la personne chargée des archives travaille sans instructions précises et dans un but mal défini.

Les raisons de cet état de fait sont multiples : l'absence d'un service d'archives organisé ; le manque de formation des administrateurs et du personnel qui pas sensibilisés à l'intérêt des archives et aux problèmes de classement, ne se sentent pas responsables des documents ou au contraire les considèrent comme leur propriété. Il n'est pas rare de voir un administrateur conserver par devers lui des documents qu'il détient uniquement de par ses fonctions et qui sont la propriété de l'Etat, en violation de la législation. Les archives publiques sont en effet imprescriptibles et inaliénables (art. 5 de la loi du 30 juin 2006). La dispersion des services et le manque de locaux appropriés constituent aussi un réel écueil pour la conservation des archives.

Au regard de la loi d'archives, les administrations sont responsables de la conservation de leurs archives. Cependant, dans la plupart des administrations, les conditions propices à la sécurisation des archives font largement défaut. Les locaux qui leur sont réservés sont inadaptés. Le personnel en place est le plus souvent mal intégré, ou est détourné de sa fonction première vers d'autres tâches. Les outils de procédures et de gestion des archives (plan de classement et calendrier de conservation en particulier) sont quasi inexistantes.

L'Etat aussi doit assurer la préservation des archives, support de son identité, mémoire de l'administration et au-delà, celle de la Nation. La Direction des Archives du Sénégal, organe rattaché à la Primature, est l'institution compétente pour l'accomplissement de cette mission régaliennne. Depuis 1971, des dispositions sont prises pour une meilleure conservation des archives publiques. Chaque ministre a l'obligation de créer au sein de son département un bureau chargé de l'organisation des archives. Cette décision primatorale est renforcée par la circulaire n° 34/PM/SGG/ARCH, du 28 avril 1978 qui préconise l'aménagement de dépôts de pré-archivage ministériels, tenus par des archivistes placés sous le contrôle de la Direction des archives du Sénégal. Par ailleurs, la transmission des archives des cabinets ministériels lors de la passation de services est encadrée par la circulaire n° 0025/ARCH du 16 mars 1973. Toutefois, ces différentes mesures n'ont pas eu les effets escomptés, et les corps de contrôle de l'Etat, notamment l'IGE et la Cour des comptes, soulignent de façon récurrente la mauvaise tenue des archives dans les administrations publiques.

2. Enjeux et défis

Le contexte actuel est tout à fait favorable à l'amélioration de la conservation des archives publiques. Depuis 2024, le discours officiel place la modernisation de l'administration publique au cœur des priorités gouvernementales, et accorde une attention particulière à l'organisation des archives. A l'initiative de la Direction des Archives, des réflexions sont en cours avec l'assistance du BOM, pour la définition d'une stratégie nationale de modernisation des archives et la création d'un nouvel environnement législatif et réglementaire. Cependant, la mise en œuvre de toute initiative nécessite, au préalable, une série d'actions fondatrices :

- Une meilleure sensibilisation des administrateurs sur le sens du mot archives, une confusion étant souvent faite avec ceux de bibliothèque et documentation. Les livres, revues, journal officiel n'ont rien à faire au milieu des archives, sauf s'ils constituent une pièce d'appui. Le terme archives ne signifie pas non plus de vieux papiers inutiles. Les documents prennent plutôt la qualité d'archives au moment où ils sont élaborés ou reçus. Ils suivent un cycle de vie qui distingue trois catégories :
 - les archives actives qui sont constituées par les dossiers utilisés au quotidien. Elles sont à ce stade conservées dans les bureaux ;
 - les archives semi actives, celles qui sont utilisées de façon épisodique. Elles sont conservées en pré archivage, pour des besoins de gestion ou en vertu des prescriptions légales ;
 - les archives définitives, regroupant les dossiers qui ont perdu toute valeur pour la gestion administrative, mais peuvent avoir de l'intérêt pour la recherche historique. Ces archives doivent être versées aux Archives nationales.
- Chaque administration doit créer en son sein un service d'archives doté de locaux aménagés rationnellement permettant de centraliser les archives de tous les bureaux, avec un archiviste de métier, qui pourrait comprendre les documents, dialoguer efficacement avec les administrateurs et avoir suffisamment d'autorité pour s'opposer au désordre et aux destructions inconsidérées d'archives. L'administration doit faciliter la tâche de cette structure en l'intégrant dans la marche générale des services, et en n'entravant pas son travail par des dépôts anarchiques de papiers en désordre et d'inutilités encombrantes ;
- Le service d'archives de par sa connaissance de l'administration acquise de l'intérieur, doit jouer un rôle de coordination, de renseignements et de conseil. L'archiviste en liaison constante avec la Direction des Archives assistera les bureaux pour la bonne tenue des dossiers dès leur création : conseils pour le classement des dossiers, établissement de plan de classement des documents de chaque bureau après analyse de ses activités et de listes d'éliminables.

Conclusion

L'organisation des archives dans les services de l'Administration constitue un enjeu stratégique et un défi majeur, surtout avec l'avènement de l'administration électronique qui est aujourd'hui une réalité au Sénégal. La digitalisation ne peut seule constituer une solution au problème des archives. Toute archive a quatre attributs à conserver tout au long de sa conservation : l'authenticité, la fiabilité, l'intégrité et l'exploitabilité. Une structuration de l'information par un archiviste à technicité reconnue s'avère dès lors indispensable pour conserver aux documents ces valeurs, surtout dans l'environnement numérique. Par ailleurs, la sauvegarde des archives publiques ne saurait aboutir sans une direction des Archives forte, fonctionnant comme un service interministériel, et pourvue des moyens de sa politique. La construction d'une maison des archives s'avère indispensable. La souveraineté légale de l'Etat elle-même se trouve fragilisée, sans une infrastructure archivistique adéquate pour centraliser les archives publiques.

SOUS-THÈME 18

REQUÊTE DU BOM :

Le circuit d'adoption des lois et décrets au Sénégal est un processus complexe qui passe par plusieurs étapes et fait intervenir plusieurs acteurs. Au sein du Gouvernement, les ministres sont les principaux initiateurs des projets de textes transmis au Secrétariat général du gouvernement (SGG). Le SGG circularise les projets pour recueillir les avis et observations (avis consultatif, avis consultatif obligatoire et avis obligatoire conforme) et organise des réunions de consultations techniques afin d'échanger et de rapprocher les positions. Ce travail peut susciter beaucoup de concertation et à la maturation du projet, celui-ci peut faire l'objet d'une inscription en Conseil des ministres.

Après examen et validation du Conseil des ministres, les décrets sont signés et contresignés respectivement par le Président de la République et le Premier Ministre tandis que les projets de lois sont transmis au Président de l'Assemblée nationale à des fins de vote et de renvoi pour promulgation par le chef de l'exécutif. La loi entre en vigueur après écoulement des délais légaux suivant les localités du Sénégal. Malheureusement ce circuit normal n'est pas toujours respecté.

Par ailleurs, parmi les reproches souvent faits aux administrations figurent "les lenteurs" observées dans le processus d'adoption de ces textes.

Après avoir rappelé les principaux dysfonctionnements et leurs conséquences, vous êtes invités à formuler des recommandations dans une perspective d'amélioration du dispositif existant.



ADOPTION DES TEXTES LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES



Par prof. Meïssa
DIAKHATE

Directeur de Cabinet
Adjoint, Chef du
Pôle Juridique de
la Présidence de la
République,

Professeur agrégé en
droit public,

Conseiller en
Organisation

Au Sénégal, l'adoption des textes législatifs et réglementaires suit une trajectoire comprenant des phases bien identifiées et formalisées. Mais, celles-ci varient selon que la nature du texte est de nature législative (loi, loi organique, loi constitutionnelle) ou réglementaire (décret, arrêté, décision).

1. Le droit d'initiative législative et réglementaire

L'initiative des textes législatifs (loi, loi organique, loi constitutionnelle) est consacrée par l'article 80 de la Constitution du 22 janvier 2001, modifiée : elle appartient concurremment au Président de la République et au Premier Ministre (projet de loi) et aux députés, individuellement ou conjointement (proposition de loi).

Mais, le droit d'initiative du Premier Ministre est encadré en ce qui concerne notre loi fondamentale : il ne peut que proposer au Président de la République une révision de la Constitution.

Concernant les textes réglementaires (décret, arrêté, décision), l'initiative est moins complexe. Il ressortit essentiellement à la compétence des autorités exécutives (Président de la République, Premier Ministre, ministres).

Néanmoins, il est important de rappeler que le pouvoir de prendre des arrêtés ou des décisions est également reconnu aux autorités déconcentrées (gouverneur, préfet, sous-préfet, chef de service régional) et décentralisées (exécutifs locaux, directeur général ou directeur d'entité du secteur parapublic).

2. La phase de préparation des textes législatifs et réglementaires

La préparation des projets de loi ou de décret est habituellement portée par les départements ministériels. Elle est techniquement l'œuvre des collaborateurs du ministre (directeurs, conseillers techniques, juristes). Toutefois, en pratique, des experts, des acteurs du secteur concerné voire des représentants de l'Assemblée nationale sont fréquemment associés à la préparation des textes législatifs. Cette démarche inclusive vise à rallier l'adhésion des parties prenantes.

Par ailleurs, certains projets de texte sont, en raison de leur nature, soumis à une procédure de consultation préalable. Celle-ci s'effectue généralement au moyen d'une demande d'avis à des organes administratifs paritaires ou mixtes (par exemple, le Conseil supérieur de la Fonction publique), des structures administratives (par exemple, le Bureau Organisation et Méthodes), des organes mixtes (par exemple, la Cour suprême, réunie en Assemblée générale consultative), des juridictions (Conseil constitutionnel saisi pour avis par le Président de la République).

La consultation du Ministère en charge des Finances s'impose dans certains cas. Le dernier alinéa de l'article 4 de la loi n° 2020-07 du 26 février 2020 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que « lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, ou des pertes de ressources, aucun projet de loi ne peut être voté, aucun acte réglementaire ou conventionnel ne peut être signé tant que ces charges ou pertes de ressources n'ont pas été prévues, évaluées et soumises à l'avis conforme du Ministre chargé des Finances. »

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Pour sa part, la loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique crée, aux termes de son article 47, un Comité de Suivi du Secteur parapublic qui donne « son avis sur toute création ou dissolution d'entités du secteur parapublic [à l'exception des agences et autres structures administratives similaires ou assimilées], toute prise de participation directe de l'Etat dans le capital d'une société [si cette prise de participation a pour effet de lui donner la majorité, elle est autorisée par la loi], toute cession d'actions ayant pour effet de faire perdre à l'Etat sa participation majoritaire directe ou indirecte dans le capital social d'une société [cette cession est autorisée par la loi], tout projet de texte relatif au secteur parapublic. Il peut, en outre être consulté sur toute question relative à la politique de l'Etat dans le secteur parapublic. »

Cette Commission est chargée, en outre, de donner un avis sur l'opportunité de la création d'agence ou de structure assimilée. A cette fin, le projet de décret de création est accompagné, conformément aux dispositions du premier tiret de l'article 2 du décret n° 2020-1493 du 1er juillet 2020 portant création et fixant les règles d'organisation de ladite commission, d'une étude d'opportunité et d'impact préparée par l'autorité de tutelle technique et obligatoirement transmise à Commission d'Evaluation des Agences d'Exécution avant toute validation proposée à l'autorité.

3. Le circuit d'adoption des textes législatifs et réglementaires

Les avant-projets de loi ou de décret sont transmis au Secrétariat général du Gouvernement en vue de leur circularisation. Ce circuit permet de recueillir les avis des autres départements ministériels avant l'examen en Comité technique et en Comité interne et l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des Ministres. A partir de ce moment, les parcours des textes législatifs et réglementaires sont différenciés

Les décisions signées par l'autorité administrative compétente sont, le plus souvent, enregistrées dans un registre interne de la structure.

Après leur signature, les arrêtés sont, par contre, enregistrés au niveau du Secrétariat général du Gouvernement avant d'être insérés au Journal officiel. C'est le même cas pour les décrets qui, quant à eux, sont délibérés en Conseil des Ministres et sont signés par le Président de la République.

Il en va autrement des projets ou proposition de lois, lesquelles sont appelées à suivre une procédure législative prévue par la Constitution et la loi organique portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale. Ils sont, à cet égard, transmis à l'Assemblée nationale : réunion du Bureau de l'Assemblée nationale (sur la recevabilité), réunion de la Conférence des Présidents pour la fixation du calendrier des travaux (examen en commission technique compétente au fond ou inter-commission, plénière).

Une fois adoptée par la plénière de l'Assemblée nationale, avec ou sans des amendements du Gouvernement ou des députés, la loi ordinaire, organique ou constitutionnelle est transmise au Président de la République aux fins de promulgation.

A l'issue de la procédure d'adoption, les textes législatifs et réglementaires sont mis en vigueur conformément aux dispositions de la loi n° 2021-21 du 2 mars 2021 fixant les règles d'applicabilité des lois, des actes administratifs à caractère réglementaire et des actes administratifs à caractère individuel.

4. Les limites relatives à l'adoption des textes législatifs et réglementaires

D'abord, il y a lieu de noter que le régime constitutionnel sénégalais limite le droit d'initiative des lois à l'Exécutif et au Législatif. Formellement, les citoyens ne disposent pas d'un mécanisme de participation directe à l'initiative des textes législatifs, l'initiative populaire (initiative législative citoyenne) et la pétition adressée au Parlement étant exclues.

Ensuite, dans le cadre de la rédaction de textes législatifs et réglementaires, les ministères ne disposent pas toujours d'une expertise juridique avérée et suffisante. Certes, le recrutement en nombre non négligeable de juristes et l'érection d'un corps dédié constitue une avancée majeure, mais il se pose la question de la formation initiale et de la capacitation continue. Aujourd'hui, la Légistique mérite d'être intégrée dans les curricula de formation des hauts cadres de l'Administration publique.

Enfin, le contournement des procédures par l'autorité exécutive peut compromettre la qualité des textes législatifs et réglementaires adoptés. Certains textes peuvent comporter des limites formelles et matérielles susceptibles d'attenter à la sécurité juridique des citoyens, des usagers ou des contribuables.

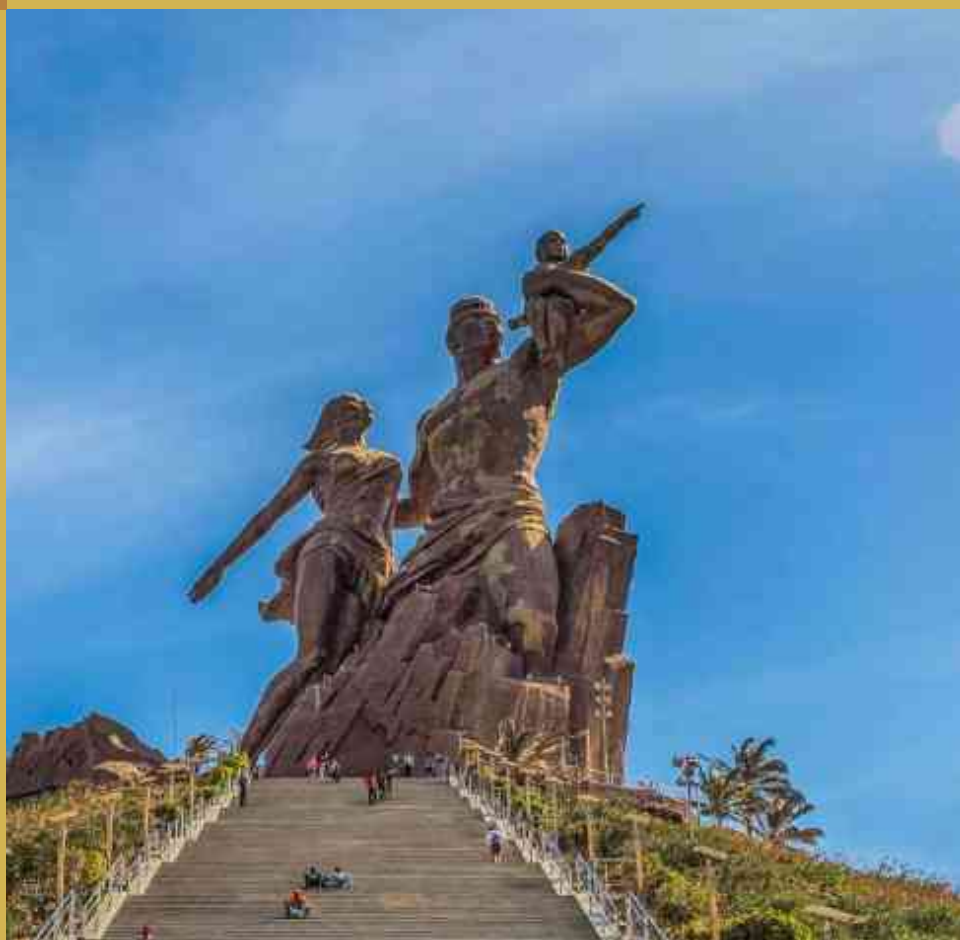


SOUS-THÈME 19

REQUÊTE DU BOM :

La participation des acteurs non étatiques (ANE) dans les processus de formulation et de concertation des politiques publiques renforce la légitimité de l'action publique. Certains de ces ANE assument un rôle important dans la distribution du service public en participant activement à la fourniture de services tels que la santé, l'éducation, l'environnement, le social et le foncier et contribuent à des initiatives de développement et de coopération.

La pluralité et l'organisation imparfaite des acteurs non étatiques ne constituent-elles pas un biais dans leur participation au travail gouvernemental ? Quelles sont les actions à mettre en œuvre pour mieux tirer profit de l'apport des ANE dans la formulation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques ? Il est attendu de votre contribution des propositions allant dans le sens d'un renforcement de la démocratie participative et de la conscience citoyenne.



ACTEURS NON ÉTATIQUES ET TRAVAIL GOUVERNEMENTAL



Par Dr Cheikh
Tidiane LY

Conseiller en
Organisation

Les acteurs non étatiques (ANE) occupent, au Sénégal, une place de plus en plus importante dans la conduite des politiques publiques. Du fait de leur diversité, leur expertise et leur proximité avec les populations, ils contribuent à la fourniture de services essentiels dans des secteurs tels que l'éducation, la santé, l'agriculture, l'eau et l'assainissement, l'environnement, la gouvernance démocratique ou encore la sécurité. Ils participent aussi à la production de connaissances et à l'élaboration de propositions stratégiques qui influencent les politiques économiques et sociales.

Au Sénégal, les ANE se sont progressivement imposés comme des partenaires incontournables de l'État dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Toutefois, leur contribution demeure confrontée à plusieurs défis institutionnels, juridiques, organisationnels et financiers qui nécessitent des réformes afin de renforcer leur efficacité et leur impact.

Par définition, les acteurs non étatiques regroupent l'ensemble des organisations de la société qui évoluent en dehors du gouvernement et de l'administration publique (Commission européenne, 2002). Cette définition large, issue de l'Accord de Cotonou (2000) entre l'Union européenne et les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), reconnaît leur rôle dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques ainsi que dans les stratégies de développement.

Au Sénégal, selon la Plateforme des Acteurs non Étatiques (PFANE), les ANE couvrent notamment :

- le secteur privé (entreprises, chambres consulaires) ;
- les universités et centres de recherche (think tanks) ;
- les partenaires sociaux et économiques (organisations syndicales et patronales) ;
- les organisations de la société civile (ONG, organisations communautaires de base, associations religieuses et culturelles, les médias, les leaders d'opinion et les mouvements citoyens).

Leur émergence et évolution sont étroitement liées aux mutations politiques et économiques du Sénégal. En effet, l'application des politiques d'ajustement structurel et l'avènement du multipartisme, durant les années 1980 et 1990, ont davantage favorisé l'ouverture et l'élargissement de nouveaux espaces de participation citoyenne mais aussi renforcé leur implication dans les politiques publiques.

Leurs interventions sont encadrées par un dispositif juridique spécifique. Les associations sont régies par le Code des Obligations civiles et commerciales (COCC), tandis que les ONG sont soumises au décret n°2015-145 du 4 février 2015 qui fixe leurs modalités d'intervention, notamment en matière de programmation et de reddition des comptes auprès de l'administration.

1. Les ANE, un acteur de changement dans l'action publique

Les ANE sont des acteurs de changement dans l'action publique. A ce titre, ils veillent notamment à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques inclusives, à une bonne qualité des services publics rendus ainsi qu'à la redevabilité des autorités publiques.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

- **Un garant de l'inclusion et de l'appropriation des politiques publiques**

Les ANE constituent des relais essentiels entre l'État et les citoyens. Grâce à leur proximité avec les communautés, ils favorisent la participation des populations à la définition des politiques publiques et contribuent à une meilleure prise en compte des besoins des groupes vulnérables. Les acteurs non étatiques sont des acteurs clés dans les processus de planification stratégique.

Ils contribuent à côté de l'État dans l'élaboration des documents de planification aux plans international, national, sectoriel et local. Ils interviennent également dans les instances de dialogue de haut niveau entre l'État et les partenaires. Ils mènent des actions de sensibilisation, de mobilisation sociale et de plaidoyer qui facilitent l'appropriation des réformes publiques et renforcent la participation citoyenne dans les processus décisionnels. Dans le domaine de la santé, des initiatives intéressantes ont été menées dans le plaidoyer et le renforcement des capacités des acteurs communautaires. Par exemple, le Réseau Santé-Sida Populations du CONGAD (RESSIP/CONGAD), l'Association Sénégalaise pour le Bien-être Familial (ASBEF), l'Action et Développement au Sénégal (ACDEV), le Réseau Siggil Jiggen et l'Alliance Nationale Contre la Sida (ANCS) ont participé aux côtés des acteurs de la santé à l'amélioration de l'accès à l'information et aux soins de santé et à la lutte contre le VIH SIDA. Dans le domaine de l'Éducation et de la Formation, plusieurs ANE (Associations de parents d'élèves, organisations patronales et de travailleurs du secteur, autres acteurs actifs en éducation comme la COSYDEP) sont mis à contribution sur des processus importants (réformes comme les Assises de l'Éducation et de la Formation de 2014, Concertation nationale sur l'Avenir de l'Enseignement supérieur en 2013, tenue de plusieurs conférences sociales, organisation de sessions de dialogue social et de négociation collective à l'occasion de multiples crises sociales).

- **Une vigie de la redevabilité**

Les ANE jouent un rôle de contrôle citoyen de l'action publique. Ils assurent une veille sur la transparence, la bonne gouvernance et le respect des engagements pris par les pouvoirs publics sur les plans politique, économique et social.

Au Sénégal, des acquis importants sont notés dans le budget citoyen. Le Réseau Citoyen pour la Transparence Budgétaire (RCTB) et la Coalition nationale pour le Suivi budgétaire (CONASUB) ont permis la mobilisation et le renforcement des capacités de la société civile sur la gestion des Finances publiques dans le cadre du projet Sunnu Budget. La société civile est impliquée dans la gestion transparente des finances publiques. Elle veille à la bonne gouvernance, l'intégrité publique et la redevabilité dans la gestion des ressources publiques.

Dans le domaine de la gouvernance politique, elle est fortement impliquée dans le dialogue politique à travers un important collectif de veille, de surveillance, de contrôle et d'évaluation des élections. En effet, le Collectif des Organisations de la Société civile pour les Elections (COSCE) créé en 1999, nominé au Prix Nobel de la Paix 2024-2025, pour son engagement constant en faveur de la paix, de la démocratie et de la stabilité électorale, contribue de manière régulière à la transparence des élections et au respect de la Constitution.

À travers le suivi des politiques publiques, les évaluations indépendantes, les actions de plaidoyer et la diffusion d'informations, la société civile contribue à renforcer la culture de la redevabilité et à promouvoir une gestion publique plus transparente et plus responsable.

- **Des acteurs majeurs dans la distribution des services publics**

Les organisations de la société civile participent activement à la mise en œuvre des politiques publiques dans plusieurs secteurs prioritaires. Selon le Rapport annuel citoyen sur la contribution de la société civile dans les politiques publiques (RASCIPP II, 2023), les programmes d'investissement validés pour la période 2023-2024 représentent un montant global de 254,8 milliards de F CFA, soit une moyenne annuelle de 127,4 milliards de F CFA. Le rapport estime également à environ 700 le nombre d'OSC actives au Sénégal.

Leurs interventions concernent notamment, la construction d'infrastructures sanitaires, le renforcement des capacités du personnel de santé, les campagnes de sensibilisation, l'éducation et la formation professionnelle, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, les infrastructures communautaires, la préservation de la biodiversité, les énergies renouvelables à travers l'installation de panneaux solaires et de bio digesteurs et l'emploi.

Dans le domaine de l'emploi, les OSC jouent un rôle crucial à travers la valorisation des potentialités économiques locales. Elles contribuent à la création, la promotion de l'emploi et de l'insertion professionnelle d'une manière générale, des jeunes filles et garçons en déperdition ou non alphabétisés, des migrants de retour et des femmes à travers l'accompagnement de leurs initiatives entrepreneuriales de création de richesses. D'après le rapport 2022 du RASCIIP, le nombre d'emplois générés par les OSC a été estimé à quinze mille (15000).

Ces investissements complètent l'action de l'État et améliorent l'accès des populations aux services sociaux de base.

2. Les enjeux et défis à relever

Malgré leur contribution importante, les ANE font face à plusieurs défis. Sur le plan financier, les organisations de la société civile demeurent fortement dépendantes des partenaires techniques et financiers internationaux. Ce modèle de financement limite leur autonomie, réduit leurs capacités de planification à moyen et long termes et rend leur fonctionnement tributaire des cycles des projets.

Sur le plan institutionnel, l'amélioration du cadre juridique régissant ces opérateurs notamment le décret n°2015-145 du 04 février 2015 apparaît nécessaire afin de l'adapter aux nouveaux enjeux économiques, sociaux et sécuritaires. En effet, du fait de certaines dispositions de ce nouveau cadre portant en particulier sur le retrait des agréments des ONG en cas non-respect de la transmission des programmes d'investissement et des comptes rendus trimestriels et annuels, la tension était perceptible, de 2013-2014, entre les ONG et l'État au point que la médiation des partenaires et financiers, dont l'UE, a été sollicitée. Ainsi, des négociations ont abouti à un financement du CONGAD afin d'évaluer le décret.

Par ailleurs, plusieurs défis demeurent :

- renforcer la gouvernance interne des organisations ;
- améliorer les mécanismes de transparence et de redevabilité ;
- rationaliser le nombre d'organisations afin d'optimiser leur efficacité ;
- renforcer les capacités techniques, organisationnelles et financières ;
- consolider leur légitimité et leur positionnement dans l'espace public.

3. Recommandations

Pour permettre le renforcement de la contribution des acteurs non étatiques au travail gouvernemental, plusieurs actions ci-après doivent être envisagées :

- renforcer le cadre juridique et institutionnel régissant les ANE ;
- instaurer un dialogue permanent entre l'État et les acteurs non étatiques ;
- améliorer les mécanismes de coordination entre les administrations publiques et les organisations de la société civile ;

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

- mettre en place des mécanismes réguliers d'audit organisationnel, financier et de redevabilité aux citoyens destinés aux services de l'Etat et aux OSC;
- rationaliser les interventions des organisations afin d'améliorer leur efficacité ;
- inscrire dans le budget de l'État une ligne dédiée au financement des organisations de la société civile afin de soutenir leur contribution à l'Agenda national de Transformation Sénégal 2050 ;
- développer les capacités techniques, institutionnelles et financières des ANE pour renforcer leur autonomie et leur professionnalisation ;
- promouvoir une culture de contribution au sein de la société civile afin de renforcer l'autonomie et la pérennité de ses organisations ;
- encourager les partenariats entre l'État, les collectivités territoriales, le secteur privé et les acteurs non étatiques afin d'améliorer la qualité des services publics.

Les acteurs non étatiques constituent aujourd'hui des partenaires stratégiques de l'État dans la gouvernance publique et le développement du Sénégal. Leur rôle dépasse la simple mise en œuvre de projets puisqu'ils participent à l'inclusion citoyenne, au renforcement de la redevabilité et à l'amélioration de l'accès aux services publics.

Pour cela le renforcement de leur cadre d'intervention, de leur gouvernance et autonomie financière apparaît comme une condition essentielle pour accroître leur contribution à la réalisation des objectifs de développement.



la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

REQUÊTE DU BOM :

La formation d'un attelage gouvernemental est un événement très attendu lors d'une alternance politique ou d'un remaniement ministériel. En effet, la taille et la composition d'un gouvernement sont toujours scrutées par le peuple et les partenaires du pays. Elles véhiculent des informations importantes sur les orientations que les plus hautes autorités du pays veulent imprimer aux plans politique et administratif.

Dans un gouvernement, il peut y avoir plusieurs catégories de membres : premier ministre, vice-premier ministre, ministre d'Etat sans ou avec portefeuille, ministre, ministre délégué, ministre auprès d'un ministre, secrétaire d'Etat, ministre conseiller, etc. La distinction majeure entre les membres d'un gouvernement se situe véritablement dans leur participation ou non au Conseil des ministres (CM). Il peut y avoir, en effet parmi les membres, ceux qui assistent d'office au CM et d'autres dont la participation est conditionnée à l'inscription dans l'agenda du jour d'une question concernant leur périmètre d'attribution ou qui n'ont pas du tout le privilège d'y être invité.

Cependant, pour une raison politique ou autre, cette philosophie de rationalisation du Conseil des ministres n'est pas toujours appliquée. Il est souvent observé une présence de l'ensemble des membres du gouvernement au CM. Ce qui peut avoir un impact certain sur l'efficacité de cette importante audience notamment dans le processus décisionnel et la gestion du temps des délibérations.

A la suite des décrets relatifs à nomination du premier ministre, à la composition du gouvernement et celui portant répartition des services entre la présidence, la primature et les ministères, deux autres décrets d'une grande importance sont généralement pris. Il s'agit du décret d'attribution permettant de délimiter le périmètre des compétences de chaque membre et le décret relatif à l'organisation du département. La création ou la modification de structures dans l'administration centrale n'est envisageable que dans ce dernier décret sur lequel doit figurer l'avis du Bureau Organisation et Méthodes (BOM) dont le numéro est mentionné dans la liste des actes visés par le décret. Il est attendu de votre contribution une clarification sur les appellations des membres de gouvernement, sur les liens entre membres (ex : entre membres d'un même gouvernement, entre ministres et secrétaire d'Etats ou ministre auprès d'un ministre) et sur leur responsabilité individuelle et collective.

SOUS-THÈME 20



MEMBRES DE GOUVERNEMENT

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»



Par Dr Pape Assane
TOURE

Ministre, Secrétaire
général du
Gouvernement

Inspecteur général
d'Etat

Le Gouvernement occupe une place de choix dans le paysage des institutions de la République¹. Il s'agit d'une institution qui comprend le Premier Ministre, chef du Gouvernement, les ministres et les secrétaires d'Etat. Sa composition est fixée par décret². Le critère d'identification des membres du Gouvernement est simple : seuls les ministres et les secrétaires d'Etat dont les noms sont énumérés dans le décret fixant la composition du Gouvernement sont membres.

C'est, d'ailleurs, la raison pour laquelle le Secrétaire général de la Présidence de la République, le Secrétaire général du Gouvernement et le Directeur de Cabinet du Président de la République, nommés par décrets spécifiques, qui sont pourtant actuellement élevés au rang de ministres, n'appartiennent pas au Gouvernement. Il en est de même des autres ministres d'Etat, ministres, ministres délégués ou ministres conseillers qui ne figurent pas sur la liste des membres du Gouvernement fixée par décret. Il faut préciser qu'entre les membres du Gouvernement, il y a un ordre protocolaire déterminé par le décret fixant la composition du Gouvernement³.

Dans le système constitutionnel sénégalais, le Gouvernement est chargé exclusivement de l'application de la politique définie par le Chef de l'Etat. Aux termes de l'article 53 de la Constitution : « *Le Gouvernement conduit et coordonne la politique de la Nation sous la direction du Premier Ministre* ». En vertu de l'article 56 de la Constitution, le Gouvernement est une « *institution collégiale et solidaire* » et dotée d'une existence propre distincte de celle de ses membres.

Pour mieux comprendre la place des membres du Gouvernement dans la superstructure administrative et institutionnelle, il importe de revenir sur les différentes catégories de membres du Gouvernement (I) avant d'étudier leur statut protecteur (II).

I. LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Plusieurs catégories d'autorités composent le Gouvernement. A part le Premier Ministre, chef du Gouvernement, les membres du Gouvernement sont les ministres et les secrétaires d'Etat.

Le ministre constitue la fonction de droit commun au sein du Gouvernement⁴.

Les ministres portent une diversité de titres qui forment une véritable hiérarchie ministérielle : ministres d'Etat, ministre auprès du Président de la République, ministre auprès du Premier Ministre, ministre auprès d'un autre ministre, ministre délégué et ministre conseiller.

1 V. art. 6 de la Constitution ; J.-É. GICQUEL, « Gouvernement », *Jurisclass. adm.*, fasc. 101, 2017, n° 2.

2 V. art. 53 de la Constitution.

3 D'ailleurs, en légistique, dans l'article d'exécution, il est recommandé d'énumérer les ministres chargés de l'exécution d'un décret ou d'un arrêté, selon l'ordre protocolaire en se référant au décret fixant la composition du Gouvernement. P. A. TOURE, *Légistique. Techniques de conception et de rédaction des textes législatifs et réglementaires. Une tradition de gouvernance normative*, Dakar, L'Harmattan, 2018, n° 295.

4 V. « Le ministre », *Pouvoirs*, n° 36, 1986 ; P. ANTONI et J. D. ANTONI, *Les ministres de la V^e République*, Paris, PUF, 1976.

Le ministre d'État est le titre attribué à un ministre pour souligner l'importance qui s'attache à sa présence au sein du Gouvernement en raison de sa personnalité ou de son appartenance politique⁵ ; il s'agit d'une sorte d'anoblissement.

Il y a plusieurs catégories de ministres d'Etat : des ministres d'Etat sans portefeuille et des ministres d'Etat avec portefeuille.

Les ministres d'Etat sans portefeuille sont nommés auprès du Président de la République ou du Premier Ministre. Par exemple, à la faveur du décret n° 95-312 du 15 mars 1995 portant nomination des ministres, M. Abdoulaye WADE a été nommé Ministre d'État auprès du Président de la République dans le Gouvernement de M. Habib THIAM. Dans la pratique, les ministres d'État sans portefeuille assistent souvent à la réunion du Conseil des Ministres.

Il y a aussi des ministres d'État sans portefeuille qui sont des membres du Cabinet du Président de la République et sont, à ce titre, nommés par arrêté présidentiel. Le dernier alinéa de l'article 6 du décret n° 2007-909 du 31 juillet 2007 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Présidence de la République énonce que les ministres d'État dont l'acte de nomination le prévoit assistent au Conseil des Ministres.

Mais, certains ministres d'État sans portefeuille, qui ne sont pas des membres du Cabinet du Président de la République, sont nommés par décret. Par exemple, par décret n° 2012-438 du 11 avril 2012, M. Amath DANSOKHO a été nommé Ministre d'État à la Présidence de la République.

Les ministres d'Etat avec portefeuille peuvent être des membres du Gouvernement. Il s'agit de ministres qui sont placés à la tête de services dans un secteur d'activités. Par exemple, par décret n° 81-004 du 2 janvier 1981 portant nomination des ministres et des secrétaires d'État⁶, M. Adrien SENHOR a été nommé Ministre d'État, chargé de l'Équipement.

Déjà par circulaire n° 48 PM/JUR du 29 mai 1978 relative aux appellations des ministres et des secrétaires d'État, le Président Abdou DIOUF rappelait que même lorsque le ministre d'État est un membre du Gouvernement, cette dignité lui est personnelle et n'est pas attachée au ministère dont il est le chef.

Ainsi, contrairement au « *ministre* », dont les services sont appelés « *ministère* », il n'y a pas de « *ministère d'État* ». Il y a donc des ministres d'État et non des ministères d'État. Dans l'ordre de préséance, les ministres d'État auprès du Président de la République prennent rang avant les ministres d'État avec portefeuille, membres du Gouvernement.

D'ailleurs, une circulaire n° 0050 PM/SGG/SP du 14 juin 1976 insistait sur l'emploi abusif du terme « *Ministère d'État* » dans les correspondances administratives. Elle rappelait que « *si la qualité de Ministre d'État est attachée à tel ou tel titulaire d'un département ministériel donné, en droit administratif, on ne peut pas l'étendre à l'ensemble du ministère* ». À titre d'exemple, on peut dire que Monsieur Assane SECK est Ministre d'État chargé des Affaires étrangères, mais il y a un Ministère en charge des Affaires étrangères⁷.

Le ministre titulaire d'un portefeuille est un membre du Gouvernement qui est à la tête d'une administration dans un secteur déterminé (justice, agriculture, énergie, etc.). Par exemple, constitue un ministre titulaire d'un portefeuille, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

Il existe **des ministres auprès du Président de la République, du Premier Ministre ou d'un ministre**. Ces ministres sont ainsi placés sous l'autorité du Chef de l'État, du Premier Ministre ou d'un ministre, qu'ils assistent dans l'exercice de leurs fonctions.

⁵ D. SY, *Droit administratif*, Paris, L'Harmattan, p. 187 ; B. FESSARD de FOUCAULT, « Les ministres d'État », *RFSP* 1972, p. 5.

⁶ JORS n° 4008 du 2 janvier 1981, p. 2.

⁷ Dans le même sens, V. la note de service n° 2163 PR/SG/A du 21 novembre 1975 relative à présentation des correspondances.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Le décret n° 2025-675 du 30 avril 2025 a fixé les attributions du Ministre auprès du Président de la République, chargé du suivi du pilotage et de l'évaluation de l'Agenda national de Transformation. Il participe aux réunions du Conseil des Ministres et y présente l'état d'avancement des réformes et des programmes stratégiques.

Par ailleurs, un ministre peut être rattaché au Premier Ministre. Par exemple, par décret n° 2015-856 du 22 juin 2015, M. Seydou GUEYE a été nommé Ministre auprès du Premier Ministre, Porte-Parole du Gouvernement, siégeant en Conseil des Ministres.

L'institution de ministres auprès d'autres ministres constitue une innovation du remaniement gouvernemental intervenu à la faveur de l'adoption du décret n° 2022-1775 du 26 mai 2022 portant nomination des ministres et fixant la composition du Gouvernement⁸. Les pouvoirs publics ont renoué avec cette institution **à la faveur du décret 2026-1130 du 1^{er} juin 2026** fixant la composition du Gouvernement. Le ministre auprès d'un autre ministre est, en réalité, dans la même situation qu'un secrétaire d'État ou un ministre délégué. D'après la circulaire n° 00002 PM/SGG/SGA/JUR/SP du 04 octobre 2022 relative à l'installation des ministres, le ministre auprès d'un autre ministre, exerce, sous l'autorité du ministre titulaire du portefeuille, une partie de ses compétences dans un secteur déterminé (bonne gouvernance et droits humains, sécurité de proximité et protection civile, etc.).

Quant au **secrétaire d'État**, il est une personnalité chargée de gérer, par délégation, une partie des attributions du ministre.

La nomination de secrétaire d'État dans un Gouvernement traduit souvent une forme de division du travail gouvernemental et constitue un moyen d'assurer un meilleur pilotage d'un secteur d'activité vaste (économie et finance, agriculture, affaires étrangères, etc.).

Dans son étude sur les missions de l'État, publiée en juin 2007, l'ancienne Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance (DREAT) avait recommandé « *dans les plus grands départements ministériels, la nomination d'un à deux secrétaires d'État pour conférer une certaine autonomie d'action et marge de manœuvre à des domaines techniques spécifiques* »⁹.

Dans la tradition administrative sénégalaise, le secrétaire d'État est nommé à la Présidence du Conseil, auprès du Président de la République, du Premier Ministre ou d'un ministre. La circulaire n° 42 PM/ JUR du 06 novembre 1970 relative aux appellations des membres du Gouvernement a rappelé que le décret portant nomination des membres du Gouvernement et des secrétaires d'État a consacré officiellement le titre « *Secrétaire d'État auprès du Président de la République/du Premier Ministre/ du Ministre, chargé du Plan* ».

Le secrétaire d'État, en tant que délégataire de pouvoirs¹⁰, est placé dans une situation de dépendance à l'égard d'un ministre. Par exemple, le Secrétaire d'État aux Sénégalais de l'Extérieur, qui exerce une partie des attributions du Ministre de l'Intégration africaine et des Affaires étrangères, doit nécessairement être placé sous son autorité.

Le secrétaire d'État exerce des attributions dans le cadre de la préparation et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans le secteur d'activité confié au ministre sous l'autorité duquel il est placé.

⁸ Ce texte a consacré la nomination de quatre ministres auprès d'autres ministres, à savoir le Ministre auprès du Ministre des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, chargé des Sénégalais de l'Extérieur, le Ministre auprès du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, chargé de la Bonne Gouvernance de la Promotion des Droits humains, le Ministre auprès du Ministre de l'Intérieur, chargé de la Sécurité de Proximité et de la Protection civile et le Ministre auprès du Ministre de l'Eau et de l'Assainissement, chargé de la Prévention et de la Gestion des Inondations.

⁹ DREAT, actuel BOM, *Etude sur les missions de l'Etat*, juin 2007, p. 4.

¹⁰ P. A. TOURE, « Le secrétaire d'État : un délégataire de pouvoirs placé sous l'autorité du ministre titulaire », *Le Soleil*, n° 15422 des 23 et 24 octobre 2021, p. 21.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Les décrets relatifs aux attributions des secrétaires d'État énoncent que le secrétaire d'État auprès d'un ministre exerce, en son nom et sous son autorité, les compétences dévolues à ce dernier dans un secteur d'activité déterminé. Ainsi, comme le relève la circulaire primatorale n° 0028 PM/MSGG du 10 octobre 2025 relative à l'installation des ministres et des secrétaires d'État, le secrétaire d'État bénéficie d'une délégation de pouvoir pour exercer une partie des compétences du ministre titulaire sous son autorité.

Il est, à ce titre, habilité, dans les limites de ses compétences, à signer tous actes, ou décisions, sans qu'il soit besoin de lui déléguer la signature du ministre titulaire au sens du décret n° 63-797 du 10 décembre 1963 relatif aux conditions dans lesquelles les ministres peuvent déléguer leur signature, modifié par le décret n° 2018-606 du 21 mars 2018. C'est la raison pour laquelle le ministre titulaire n'a pas besoin de déléguer sa signature au secrétaire d'État dans les matières relevant des attributions de ce dernier ; une telle délégation serait, d'ailleurs, dépourvue d'objet, le secrétaire d'État bénéficiant d'une délégation de pouvoirs.

Cependant, le ministre titulaire ne saurait, par arrêté, consentir des délégations de signature au secrétaire d'État dans des matières ne relevant pas de ses attributions sans méconnaître le décret présidentiel fixant les attributions du secrétaire d'État.

De plus, le secrétaire d'État exerce ses attributions « *au nom* » et « *sous l'autorité* » du ministre titulaire. Ainsi, ce dernier, qui exerce sur lui le pouvoir hiérarchique peut lui adresser des instructions, fixer les grandes orientations de son action et veiller à la bonne exécution de la politique du Gouvernement qui lui est confiée.

Selon une jurisprudence française classique, le secrétaire d'État n'a pas la qualité de ministre au sens constitutionnel du terme¹¹. Ainsi, la circulaire n° 0002 PM/SGG/SGA/PAT du 27 janvier 2017 relative aux rapporteurs des projets de texte précise d'ailleurs qu'en principe, seuls les ministres titulaires ont la qualité de ministres rapporteurs. Ainsi, lorsque le projet de décret entre dans le cadre des attributions du secrétaire d'État, il reviendra au ministre titulaire de préparer le rapport de présentation¹².

De plus, les décrets fixant leurs attributions énoncent que les secrétaires d'État peuvent remplacer les ministres titulaires, sur autorisation expresse de ces derniers, dans l'exercice de leurs attributions.

Selon la circulaire n° 52/PM/JUR du 12 juin 1978 relatif à l'intérim des ministres absents, l'intérim d'un ministre ne peut être assuré que par un autre ministre. Cette circulaire précise qu'un secrétaire d'État ne peut assurer l'intérim d'un ministre.

Mais, en pratique, force est de constater que les secrétaires d'État assurent l'intérim des ministres titulaires. Il serait, en effet, souhaitable que le secrétaire d'État assure l'intérim du ministre titulaire, puisqu'en raison de sa position de dépendance, il est souvent bien au fait des affaires et dossiers gérés par le ministre titulaire.

Le secrétaire d'État ne dispose ni de directions techniques, ni d'un secrétariat général. Il n'existe donc pas de « *secrétariat d'État auprès d'un ministère* ».

Il peut seulement constituer un cabinet, conformément aux dispositions de l'article 8 du décret n° 2020-2327 du 09 décembre 2020 relatif à l'organisation des cabinets des ministres et des secrétaires d'État. Ce cabinet comprend un directeur de cabinet, des conseillers techniques dont le nombre ne peut dépasser trois (3), un chef de cabinet et un attaché de cabinet¹³.

11 CE, 12 juin 1998, n° 188737 et n° 188738, Féd. aveugles et handicapés visuels de France : *JurisData* n° 1998-050440 ; *Rec. CE* 1998, p. 223 ; CE, 11 juillet 2001, n° 224586, Medef, *JurisData* n° 2001-063078, *Rec. CE* 2001, p. 363.

12 P. A. TOURE, *Légistique. Techniques de conception et de rédaction des textes législatifs et réglementaires. Une tradition de gouvernance normative*, Dakar, L'Harmattan, 2018, n° 259.

13 En ce sens, V. la circulaire n° 00000345 PM/MSGG/SGA/TAP/SP du 30 avril 2024 relative à l'organisation des cabinets des ministres et des secrétaires d'État.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Les décrets relatifs aux attributions des secrétaires d'État précisent souvent que le secrétaire d'État dispose, en tant que de besoin, pour l'exercice de ses attributions, des services du ministre de rattachement.

Il s'agit, notamment, de directions générales, directions ou administrations décentralisées (établissements publics, agences d'exécution, structures administratives similaires, etc.) placées sous la tutelle du ministre titulaire dont les missions entrent dans leurs attributions.

Dans la pratique administrative, il a été constaté que l'étendue des attributions des secrétaires d'État au sein de leurs départements de rattachement n'est pas toujours bien appréhendée. Cette situation est parfois à l'origine de difficultés de collaboration, voire de conflits de compétence ou de blocages, préjudiciables à l'efficacité de l'action gouvernementale.

S'agissant **du ministre délégué**, il est placé dans une situation administrative similaire à celle du secrétaire d'État et du ministre auprès d'un autre ministre.

Dans l'histoire institutionnelle du Sénégal, il est arrivé que des ministres délégués cohabitent avec des secrétaires d'État dans un même Gouvernement. Ainsi, par décret n° 83-461 du 1^{er} mai 1983 portant nomination des ministres et secrétaires d'État deux ministres délégués et quatre secrétaires d'État ont été nommés.

Un ministre délégué peut être nommé soit, auprès du Président de la République, soit auprès du Premier Ministre, soit auprès d'un ministre d'État ou d'un ministre.

Mais il faut préciser que la Constitution n'énumère pas les ministres délégués dans les membres du Gouvernement, mais seulement les ministres et les secrétaires d'État.

Dans les catégories ministérielles, on peut aussi citer **les ministres conseillers et les ministres, conseillers**.

Les ministres conseillers (sans une virgule entre les mots « *ministres* » et « *conseillers* ») sont des membres du Cabinet du Président de la République. D'ailleurs, contrairement aux ministres, aux ministres délégués et aux secrétaires d'État, qui sont nommés par décret, les ministres conseillers sont nommés par arrêté présidentiel. Les ministres conseillers dont l'acte de nomination le prévoit assistent au Conseil des Ministres¹⁴.

Il y a également des ministres, conseillers (avec une virgule entre les mots « *ministres* » et « *conseillers* ») à la Présidence de la République ou des ministres, conseillers du Président de la République nommés par décret. À titre d'exemple, par décret n° 2004-563 du 22 avril 2004, M. Souleymane Ndéné NDIAYE a été nommé Ministre, Conseiller à la Présidence de la République.

II. LE STATUT PROTECTEUR DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

La loi a aménagé un statut protecteur aux membres du Gouvernement. La Constitution a posé le principe de l'incompatibilité de la qualité de membre du Gouvernement avec une activité professionnelle publique ou privée. Aux termes de l'article 54 de la Constitution : « *La qualité de membre du Gouvernement est incompatible avec un mandat parlementaire et toute activité professionnelle publique ou privée rémunérée* »¹⁵. Ainsi, tout député à l'Assemblée nationale nommé ministre ou secrétaire d'État, tout ministre ou secrétaire d'État élu à l'Assemblée nationale est, à l'expiration des trente (30) jours qui suivent sa nomination ou son élection, remplacé dans son mandat par le premier candidat non proclamé élu de la liste sur laquelle il s'était présenté aux élections. En cas d'épuisement de la liste, il est procédé à une élection partielle¹⁶. En outre, le ministre qui, à la date de sa nomination, était titulaire d'un emploi public, est remplacé dans ses fonctions et placé hors des cadres de la fonction publique. S'il exerce une activité professionnelle privée, il devra y mettre un terme.

14 V. art. 6 du décret n° 2007-909 du 31 juillet 2007 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Présidence de la République.

15 Sur cette question, V. la circulaire n° 004 PM/JUR du 15 janvier 1981 relative au régime des incompatibilités avec les fonctions de ministre et de secrétaire d'État.

16 Sur les incompatibilités frappant les membres de l'Assemblée nationale, V. la lettre n° 001273/PM/JUR. du 21 février 1975 transmise par le Premier Ministre au Président de l'Assemblée nationale ; A. DEMICHEL, « De l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat parlementaire », *RD*, 1960, p. 616.

Les ministres bénéficient d'une protection pénale contre les offenses, injures, violences. Ainsi, l'article 260 du Code pénal incrimine la diffamation commise par des moyens de diffusion publique, à raison de leurs fonctions ou de leur qualité envers un ou plusieurs membres du Gouvernement.

Ils sont, également, pénalement protégés lorsqu'ils exercent une partie des attributions du Chef de l'Etat. En effet, l'alinéa 2 de l'article 254 du Code pénal incrimine l'offense à la personne qui exerce tout ou partie des prérogatives du Président de la République¹⁷. Il peut s'agir du suppléant du Chef de l'Etat en cas d'empêchement de décès ou son intérimaire, même si, en pratique, en cas d'absence du territoire national du Président de la République un intérimaire n'est plus désigné¹⁸.

Il faut préciser que le délégataire de pouvoirs du Chef de l'Etat peut aussi bénéficier de la protection pénale spéciale de l'article 254, alinéa 2 du Code pénal. Selon l'article 50 de la Constitution, le Président de la République peut déléguer par décret certains pouvoirs au Premier Ministre ou aux autres membres du Gouvernement, à l'exception de pouvoirs propres. Il peut, en outre, autoriser le Premier Ministre à prendre des décisions par décret.

En tout état de cause, pour bénéficier de la protection pénale prévue par l'article 254, alinéa 2 du Code pénal, l'intérimaire, le suppléant ou le délégataire des pouvoirs du Chef de l'Etat doit avoir été victime d'offenses en raison des attributions présidentielles qu'il a exercées en tout ou en partie.

Le Code de Procédure pénale a prévu un titre VI consacré à la manière dont sont reçues les dépositions des membres du Gouvernement. L'article 639 du Code de Procédure pénale prévoit que les ministres et secrétaires d'Etat ne peuvent comparaître comme témoins qu'après autorisation donnée par décret sur le rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice. Lorsque la comparution n'a pas été demandée ou n'a pas été autorisée, la déposition est reçue par écrit dans la demeure du témoin par le Premier Président de la Cour d'appel ou par le magistrat qu'il aura délégué¹⁹.

Les ministres bénéficient aussi d'un privilège de juridiction. Ils sont justiciables de la Haute Cour de Justice pour les crimes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. C'est ce qui résulte de l'article 101, alinéa 2 de la Constitution. En vertu de ce texte, les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Haute Cour de Justice.

Les ministres sont responsables devant l'Assemblée nationale qui peut provoquer la démission du Gouvernement par le vote d'une motion de censure ou d'un refus de confiance. En vertu de l'article 86 de la Constitution, le Premier Ministre peut, après délibération en Conseil des Ministres, décider de poser la question de confiance sur un programme ou une déclaration de politique générale. Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir que deux jours francs après qu'elle a été posée. La confiance est refusée au scrutin public à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Le refus de confiance entraîne la démission collective du Gouvernement.

En outre, l'Assemblée nationale peut provoquer la démission du Gouvernement par le vote d'une motion de censure.

17 A. CHAVANNE, « Offense au Président de la République », *Juriclass. pén.* annexes, fasc. 80, 1996 ; P. T. FALL, « Délit d'offense au Président de la République : qui pourrait en être victime ? (Libre opinion) » : <https://www.ouestaf.com/delit-doffense-au-president-de-la-republique-qui-pourrait-en-etre-victime-libre-opinion/>

18 J. M. NZOUANKEU, « Une page de l'histoire constitutionnelle sénégalaise à revisiter : l'intérim du Président de la République en cas d'absence du territoire national, selon la Constitution du 7 mars 1963 », in M.M. AIDARA, *Droit et Gouvernance : entre enracinement et ouverture*, mélanges en l'honneur de Alioune Badara FALL, tome 1, Dakar, L'Harmattan, 2025, p. 303.

19 V. art. 641 du Code de Procédure pénale.

la lettre du BOM

«Mieux s'organiser pour être plus performant»

Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée. Le Premier Ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session²⁰.

En second lieu, les ministres sont doublement responsables devant le Président de la République. En effet, d'une part, la responsabilité collective du Gouvernement peut être mise en jeu par le Président de la République, en mettant fin aux fonctions du Premier Ministre ; ce qui entraîne la démission collective et immédiate de tout le Gouvernement.

D'autre part, les ministres sont responsables individuellement devant le Président de la République. Cette responsabilité ministérielle résulte des dispositions de l'article 49, alinéa 2 de la Constitution, qui énonce que sur proposition du Premier Ministre, le Président de la République nomme les ministres, fixe leurs attributions et « *met fin à leurs fonctions* ». Cette disposition montre bien qu'en droit sénégalais, les ministres sont responsables avant tout devant le Président de la République²¹.

En définitive, les membres du Gouvernement occupent une place de choix dans l'architecture étatique. Mais, en vue de consolider leur statut et leur positionnement institutionnel, il est recommandé :

- de mettre en conformité les dénominations des membres du Gouvernement fixées par le décret fixant la composition du Gouvernement avec la Constitution et les dispositions du Code de procédure pénale prévoyant leur protection pénale ;
- d'élaborer une circulaire primatorale ayant pour objet de :
 - de fixer les appellations des ministres ;
 - de rappeler les principes régissant les relations entre le ministre titulaire et le ministre délégué, le secrétaire d'Etat ou le ministre placé auprès de lui ;
 - d'engager les ministres à ne pas consentir des délégations de signature au profit du ministre délégué, du secrétaire d'Etat ou du ministre auprès d'un autre ministre dans les matières relevant ou échappant aux attributions de ce dernier.



²⁰ V. art. 86, alinéa 6 de la Constitution.

²¹ J.C. GAUTRON et M. ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, Paris, éditions A. Pédone, 1977, p. 65.

ANCIENS PRÉSIDENTS DE LA RÉPUBLIQUE DU SENEGAL



LES ANCIENS PREMIERS MINISTRES DU SÉNÉGAL





 Bureau Organisation et Méthodes



 Bureau Organisation et Méthodes

République du Sénégal
Un Peuple-Un But-Une Foi



Présidence de la République
Secrétariat général

***Une structure
d'études, de
conseil et d'appui***