

République du Sénégal

Un Peuple-Un But-Une Foi

Décret n° 2008.1185

ordonnant la présentation à l'Assemblée nationale des projets de loi suivants :

- Projet de loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2004-13 du 1^{er} mars 2004, relative aux contrats de construction-exploitation-transfert d'infrastructures ;

Projet de loi d'orientation sur les Agences d'exécution.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

Vu la Constitution,

DECRETE

Article premier : Les projets de loi dont les textes sont annexés au présent décret, seront présentés à l'Assemblée nationale par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 2 : Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre de l'Information, des Relations avec les Institutions et du NEPAD, Porte-parole du Gouvernement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au journal officiel.

Fait à Dakar, le 16 Octobre 2008

Par le Président de la République
Le Premier Ministre

Cheikh Hadjibou SOUMARE

Abdoulaye WADE

PROJET DE LOI D'ORIENTATION SUR LES AGENCES D'EXECUTION

=====

EXPOSE DES MOTIFS

La complexité des procédures administratives et l'exigence accrue des usagers du service public en termes de célérité et d'efficacité ont conduit l'Etat à créer, dans plusieurs secteurs d'activités (investissement, assainissement, distribution, tourisme, sécurité, technologies de l'information et de la Communication, etc), des organes décentralisés sous des appellations multiples (agences, autorités, office, conseil, etc).

En apportant plus de souplesse dans la gestion publique, cette politique d'externalisation a permis d'améliorer la performance et la qualité dans l'Administration.

Toutefois, ce nouveau mode de gestion publique n'a pas été précédé de la définition d'un cadre juridique harmonisé ce qui a conduit à des dysfonctionnements préjudiciables à l'Administration voire des pratiques peu orthodoxes : chevauchement parfois entre les missions confiées à ces structures décentralisées et celles incombant aux services de l'Administration centrale, abus et dérives dans la gestion financière et celle des ressources humaines.

Aussi, est-il apparu nécessaire de corriger les lacunes observées dans la mise en place de ce nouveau mode de gestion publique.

Le présent projet de loi d'orientation vise à harmoniser et à encadrer la pluralité et la diversité des modes de création, d'organisation et de fonctionnement des agences, par la définition de principes directeurs communs. A ce titre, il

- définit de manière précise le statut, l'objet, les conditions de création et de dissolution des agences ;
- précise les modalités d'administration et de gestion ;
- définit les régimes comptables qui leur sont applicables et
- fixe les mécanismes de contrôle et d'évaluation de leurs performances.

Dans cette perspective, il est retenu de doter les agences :

WZ

- de la personnalité morale de droit public avec des tâches et des missions précises ;
- d'organes de direction et de personnels propres ;
- et de l'autonomie financière accompagnée par l'institution d'un poste d'agent comptable au sein de chaque agence.

Il est également prévu que toute proposition de création d'une agence devra désormais être justifiée par une analyse d'impact.

Le dispositif proposé facilite la réalisation, avec célérité et efficacité, des missions confiées aux agences. Il permet également d'assurer une reddition régulière des comptes et un contrôle annuel des contrats de performance.

Enfin, le projet de texte prévoit dans ses dispositions transitoires la mise en place par décret d'une commission chargée d'évaluer les activités des agences existantes.

Telle est l'économie du présent projet de loi.



REPUBLIQUE DU SENEGAL

182717

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ÈME} LÉGISLATURE

SESSION ORDINAIRE UNIQUE 2008-2009

RAPPORT

FAIT AU NOM DE

LA COMMISSION DE L'ECONOMIE GENERALE, DES
FINANCES, DU PLAN ET DE LA COOPERATION ECONOMIQUE

SUR

LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION N°09/2009 SUR LES
AGENCES D'EXECUTION

PAR

M. MOUSSA SOW

RAPPORTEUR

Monsieur le Président,

Monsieur le Ministre d'Etat,

Monsieur le Ministre,

Mes chers Collègues,

La Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique s'est réunie le mardi 17 février 2009 à 9h 30 mn sous la présidence de Monsieur Youssouph DIOP, 1^{er} Vice-président de ladite Commission à l'effet d'examiner le projet de loi n°09/2009 portant loi d'orientation sur les agences d'exécution.

Le Gouvernement était représenté par Monsieur Abdoulaye DIOP, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, entouré de ses principaux collaborateurs.

Après lui avoir souhaité la bienvenue, le Président lui a donné la parole pour présenter le projet.

Dans son intervention, Monsieur le Ministre d'Etat dira que la complexité des procédures administratives et l'exigence accrue des usagers du service public en termes de célérité et d'efficacité ont conduit l'Etat à créer des organes décentralisés sous des appellations multiples : Agences, Autorités, Offices, Conseils, etc.

Ces organes touchent plusieurs secteurs d'activités.

Cette politique d'externalisation, dira-t-il, tout en apportant plus de souplesse dans la gestion publique, a également permis d'améliorer la performance et la qualité des actions dans l'Administration.

Malgré ce satisfecit, la non définition d'un cadre juridique harmonisé a conduit à des dysfonctionnements préjudiciables dans

l'Administration et, quelquefois, à des pratiques peu orthodoxes parmi lesquelles on peut citer principalement :

- les chevauchements entre les missions de ces structures décentralisées et celles de l'Administration centrale ;
- les abus et les dérives parfois apparus dans la gestion financière et la gestion des ressources humaines.

C'est pourquoi, précise Monsieur le Ministre d'Etat, le Gouvernement a décidé, à travers le présent projet de loi, de corriger les lacunes observées.

L'objectif visé est d'harmoniser et d'encadrer les modes de création, d'organisation et de fonctionnement des agences par la définition de principes directeurs communs, portant notamment sur :

- le statut, l'objet, les conditions de création et de dissolution des agences ;
- leurs modalités d'administration et de gestion ;
- les régimes comptables applicables ;
- les mécanismes de contrôle et d'évaluation de leurs performances.

Dans cette perspective, les agences seront dotées :

- de la personnalité morale de droit public dont les tâches et les missions seront précisées ;
- d'organes de direction et de personnels propres ;
- de l'autonomie financière à laquelle s'ajoute l'institution d'un poste d'agent comptable dans chaque agence.

Ce qui permettra une reddition régulière des comptes.

Monsieur le Ministre d'Etat ajoutera que ce dispositif prévoit que toute proposition de création d'une agence devra désormais être

justifiée par une analyse d'impact et permet également un contrôle annuel des contrats de performance des agences.

Le projet de loi prévoit, enfin, dans les dispositions transitoires, la mise en place par décret d'une commission chargée d'évaluer les activités des agences existantes.

Après cet exposé, vos Commissaires ont apporté leurs contributions et soulevé un certain nombre de questions.

Ils ont, à l'unanimité, salué l'opportunité de mettre en place un cadre juridique harmonisé sur les agences d'exécution.

Beaucoup de vos Commissaires ont apprécié l'effort de modernisation, de simplification des procédures et de recherche de performances à travers ces agences créées par le Gouvernement.

Ils ont également souligné les nombreuses difficultés liées :

- à la démultiplication des agences souvent source de doublons ;
- au choix du personnel qui doit être expérimenté et efficace ;
- aux problèmes de fonctionnement, etc.

Les questions spécifiques suivantes ont été posées :

- ✓ Sur les indemnités et rémunérations prévues à l'article 7 du projet de loi, certains de vos Commissaires regrettent que la représentation parlementaire, après avoir adopté la loi, n'ait aucune emprise sur la fixation des montants qui relève d'un décret.

N'y a-t-il pas lieu, dans le texte de loi, de les aligner sur des indemnités qui existent déjà ?

- ✓ Vos Commissaires ont demandé à Monsieur le Ministre d'Etat de donner des exemples de dysfonctionnement, d'abus et de dérives évoqués dans l'exposé ;
- Vos Commissaires ont soulevé également des questions sur la notion d'agence telle que présentée dans le texte et les principes de droit administratif dans la mesure où une confusion apparaîtrait quant à la coexistence des notions de PUBLIC et de PRIVE, notamment à l'article 12 relatif à la comptabilité de l'agence.

Ils soulèvent des difficultés de compréhension entre le caractère d'entité administrative défini par l'article 1^{er} du projet et cette possibilité d'option sur les règles de la comptabilité visée ci-dessus.

- ✓ Il a aussi été demandé si ce projet de loi a pour but de donner du sang neuf aux agences existantes, quand on sait que la fermeture de certaines d'entre elles aurait été évoquée récemment.
- ✓ Le critère de technicité qui serait omis dans les projets de création des agences soulevé par certains Commissaires est réglé selon d'autres par l'article 2 du texte qui donne une définition complète des règles de création.
- Certains Commissaires pensent également que les dispositions transitoires (article 15) et finales (article 16) relatives à l'évaluation et au délai de redressement sont à saluer en ce sens qu'elles obligent certaines agences à se conformer ou à disparaître.

- ✓ Une question a été soulevée : celle de savoir le sort des dettes extrabudgétaires, dont l'audit est lancé par le

Gouvernement, qui pourraient être éventuellement imputables à certaines de ces agences.

Après avoir remercié vos Commissaires, Monsieur le Ministre d'Etat a apporté les éléments de réponses suivants :

- Sur la fixation des indemnités et rémunérations, il dira que c'est le décret qui en détermine les montants. C'est une règle établie, même pour les agents de l'administration centrale (fonctionnaires et autres). Il ajoutera qu'il s'agit d'une responsabilité dévolue au Gouvernement et aucune dérive n'a été constatée dans la pratique ;
- Sur les exemples de dysfonctionnements des agences, il citera : les marchés de gré à gré (que le Code des marchés a réglé par la suite), les problèmes de dualité de compétences entre l'agence et la tutelle ministérielle, les écarts de rémunérations entre les personnels des différentes agences, etc. ;
- Sur la cohabitation entre le PUBLIC et le PRIVE dans la gestion comptable des agences, Monsieur le Ministre d'Etat dira qu'il n'y a aucune contradiction car il s'agit de faire une option sur l'une des règles. Quelle que soit l'option, précise-t-il, l'agence est sous la tutelle financière du Ministre chargé des Finances qui, par ailleurs, nomme l'agent comptable de la structure. Les agences ne sont ni un ministère parallèle ni un établissement public. Il s'agit d'une nouvelle catégorie de personne morale créée par l'Etat, soumise à un texte différent, comme c'était le cas à une époque antérieure avec la création des Etablissements Publics (à caractère administratif, à caractère industriel et commercial, à caractère professionnel, etc.) ;
- Sur la fermeture ou non de certaines agences, Monsieur le Ministre d'Etat répondra que tout dépend du résultat de

l'évaluation qui sera faite, comme prévu à l'article 15 du projet de loi ;

- Quant aux dettes extrabudgétaires qui pourraient être imputables à certaines agences, Monsieur le Ministre d'Etat dira qu'elles seront mises à la charge, soit de l'agence reconduite, soit de l'administration de tutelle ;
- Sur une question portant sur la dérogation apportée par l'article 7 du projet relatif aux indemnités et rémunérations par rapport à une loi de 1988 portant sur les rémunérations des Directeurs généraux et autres, Monsieur le Ministre d'Etat répondra que les dérogations accordées par voie réglementaire ne posent aucun problème juridique, par rapport à ce texte de 1988 qui est en fait un décret (décret n°88-1726 du 22 décembre 1988).

Satisfaits des réponses apportées par Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, vos Commissaires ont adopté le projet de loi d'orientation n°09/2009 et vous demandent d'en faire autant s'il ne soulève de notre part aucune objection majeure.



REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi

ASSEMBLEE NATIONALE

XI^{ÈME} LÉGISLATURE

N°08 /2009

1827/19

Loi d'orientation sur les Agences d'exécution

==--==--==--==--==--==--==--==--==--

L'Assemblée nationale, après en avoir délibéré, a adopté,
en sa séance du vendredi 20 février 2009, la loi provisoire
dont la teneur suit :

Article premier : Définition

L'agence d'exécution est une entité administrative autonome, investie d'une mission de service public. Elle est une personne morale de droit public dotée d'un patrimoine et de moyens de gestion propres.

La classification des agences est fixée par décret.

Article 2 : Règles de création

La création d'une agence doit être justifiée par des nécessités fonctionnelles relevant :

- d'une volonté politique de donner plus d'impulsion, d'autorité et d'autonomie à un ensemble d'activités nouvelles ou insuffisamment prises en charge par les services administratifs;
- du souci de rendre un service de qualité aux usagers en apportant des solutions appropriées fondées sur la proximité, la participation et l'adaptabilité, que des services centraux ne peuvent pas assurer ;
- de la nécessité de rendre l'Administration plus attentive à la notion de performance et de résultats.

L'agence est créée par décret pour une durée déterminée ou indéterminée, sur proposition du chef de l'Administration de tutelle technique, en vue de remplir des tâches de nature technique, scientifique ou de gestion bien spécifique.

Le décret de création est accompagné d'une étude d'opportunité et d'impact démontrant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence.

Article 3 : Tutelle

L'agence est placée sous la tutelle technique de son administration de rattachement et sous la tutelle financière du Ministre chargé des Finances.

ND

Article 4 : Règles de passation des marchés

Les règles de passation des contrats conclus par les agences doivent être conformes au Code des Marchés publics en vigueur.

Article 5 : Contrat de performance

Chaque agence est soumise à un contrat de performance dans les conditions définies par le décret d'application de la présente loi.

Article 6 : Modalités de gestion et d'administration

L'agence comprend deux organes : un conseil de surveillance et une direction générale ou direction.

Le président du conseil de surveillance est nommé par décret.

Les autres membres du conseil de surveillance sont nommés par arrêté du chef de l'Administration assurant la tutelle technique.

L'agence est gérée par un directeur général ou directeur nommé par décret.

La qualité de directeur est incompatible avec toute autre fonction.

Le directeur général ou directeur est l'ordonnateur du budget de l'agence.

Les règles d'organisation et de fonctionnement des agences sont fixées par décret.

Article 7 Indemnités de session des membres du conseil de surveillance, rémunération, indemnités et avantages du directeur de l'agence.

Les indemnités de session du président et des autres membres du conseil de surveillance, ainsi que la rémunération, les indemnités et avantages en nature du directeur général ou directeur de l'agence sont fixés par décret.

Article 8 : Personnel des agences

Le personnel directement recruté par l'agence est régi par le Code du travail.

L'agence peut employer des fonctionnaires en position de détachement et des agents non fonctionnaires de l'Etat en suspension d'engagement.

Les personnels de l'agence doivent présenter un profil adéquat aux postes qu'ils occupent.

11/5

Article 9 : Secret professionnel et sanctions

Les membres du conseil de surveillance, le directeur général ou directeur de l'agence et le personnel de l'agence sont tenus au respect du secret professionnel pour les informations, faits, actes et renseignements dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

Tout manquement aux obligations prévues aux dispositions de l'alinéa ci-dessus constitue une faute lourde pouvant entraîner la révocation immédiate du membre du conseil de surveillance concerné ou le licenciement de l'agent en cause, sans préjudice des poursuites judiciaires à leur encontre.

Article 10 : Ressources de l'agence

Les ressources de l'agence comprennent :

- les subventions et concours de l'Etat et de toutes autres personnes publiques et privées ;
- les dons, legs et contributions diverses ;
- les recettes provenant de l'exercice de ses activités ;
- et toute autre recette autorisée par les lois et règlements.

Le décret de création de chaque agence précise la nature des ressources de celle-ci.

Article 11 : Charges de l'agence

Les charges de l'agence comprennent :

- les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses d'investissement.

Article 12 : Comptabilité de l'agence

Selon son mode de gestion, l'agence peut appliquer les règles de la comptabilité privée ou celles de la comptabilité publique.

Le référentiel comptable applicable ainsi que les modalités particulières de gestion financière et comptable sont définis par le décret de création de l'agence.

Le recouvrement des recettes et le règlement des dépenses de l'agence sont assurés par un agent comptable nommé par arrêté du Ministre chargé des Finances. *PM*

Article 13 : Contrôle des comptes des agences

Sans préjudice de tout autre contrôle légal ou réglementaire :

- les comptes des agences qui utilisent les règles de la comptabilité publique sont soumis à un audit externe.
- les comptes des agences utilisant le système comptable ouest africain pour enregistrer leurs opérations sont contrôlés par un commissaire aux comptes.

Le commissaire aux comptes ou l'auditeur privé est choisi par le conseil de surveillance de l'agence qui fixe ses honoraires.

Les agences sont tenues de produire périodiquement des rapports relatifs à l'exécution de leur budget et de leur trésorerie qu'elles adressent à la tutelle technique et à la tutelle financière, sans préjudice des états financiers et des rapports annuels.

Article 14 : Modalités de dissolution de l'agence

L'agence est dissoute par décret dans les conditions prévues par les lois et règlement en vigueur.

Article 15 : Dispositions transitoires

Une commission créée par décret procédera à une évaluation des activités des agences existantes au regard des objectifs initialement assignés.

Article 16 : dispositions finales

Les agences et les autres structures administratives similaires existantes sont tenues de se conformer aux présentes dispositions dans un délai de douze mois, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Dakar, le 20 février 2009

Le Président de séance

