

REPUBLIQUE DU SENEGAL



Un Peuple – Un But – Une Foi

Présidence de la République

Secrétariat Général

Bureau Organisation et Méthodes



ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS DE L'ETAT

Présentation : Dr. Ibrahima NDIAYE – Directeur général du BOM

CONFERENCES DES ADMINISTRATEURS ET MANAGERS PUBLICS

20 janvier 2025

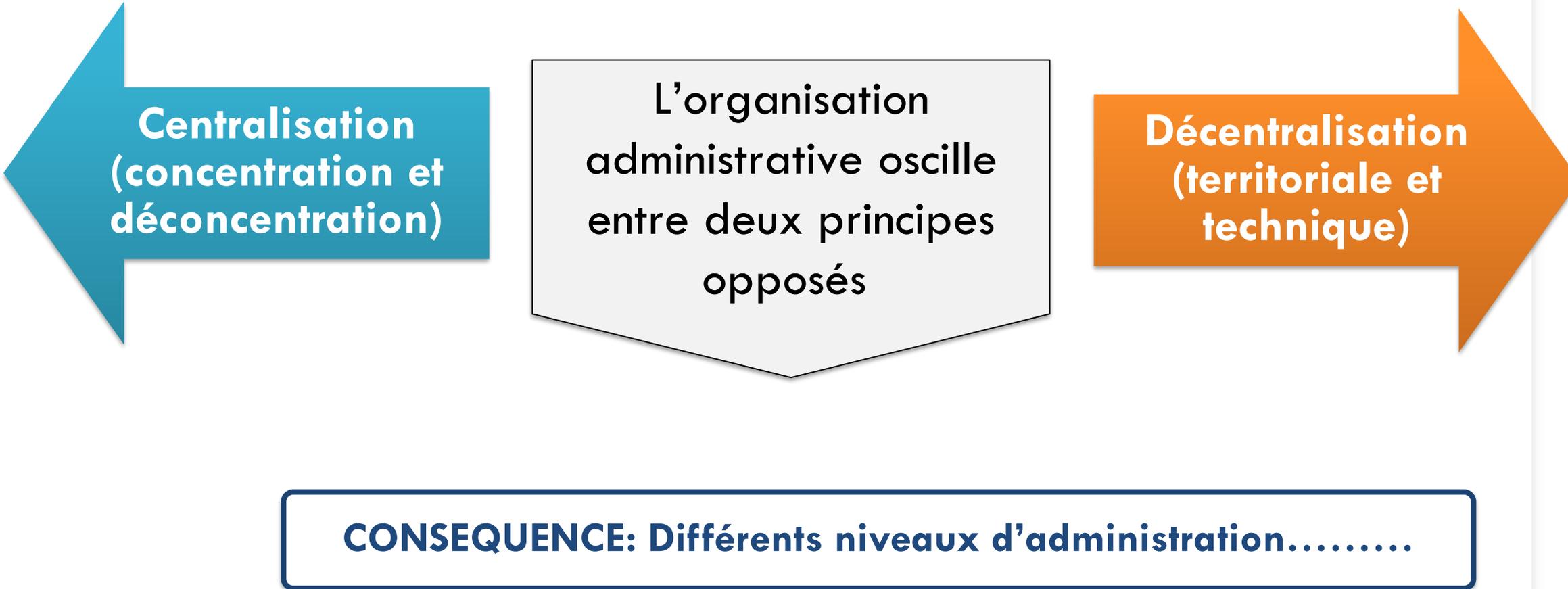
PLAN DE PRESENTATION

- I. Considérations générales
- II. Organisation des ministères
- III. Implications organisationnelles de la LOLF
- IV. Quid de la décentralisation technique
- V. Perspectives

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES (1)

- Structures administratives : ensemble d'unités organisées, dont l'objectif est de mettre en œuvre les stratégies et politiques publiques.
- Ces unités doivent, en permanence, s'adapter aux mutations de l'environnement politique, économique, social, culturel et technologique afin de répondre aux besoins et exigences des usagers.

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES (2)



**Centralisation
(concentration et
déconcentration)**

L'organisation
administrative oscille
entre deux principes
opposés

**Décentralisation
(territoriale et
technique)**

CONSEQUENCE: Différents niveaux d'administration.....

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES (3)

Les différents niveaux d'administration

ETAT CENTRAL

- L'administration centrale est constituée de l'ensemble des ministères et de leurs services à compétence nationale.
- Elle impulse les politiques publiques et met en œuvre les directives du gouvernement.
- Les services centraux des ministères assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle.

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES (4)

Les différents niveaux d'administration

ETAT DÉCONCENTRÉ

- Dans les territoires, l'Etat central est représenté par des autorités administratives (prolongements territoriaux de l'administration centrale).
« C'est le même marteau qui frappe, on en a raccourci le manche ».
- Les autorités déconcentrées ne disposent pas de pouvoir autonome.
- Les services déconcentrés mettent en œuvre les politiques définies au niveau central.

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES (5)

Les différents niveaux d'administration

ETAT DÉCENTRALISÉ

Mode d'administration qui repose sur le transfert d'attributions de l'Etat vers des institutions publiques disposant d'une autonomie juridique et financière sous le contrôle de l'Etat.

Il en existe deux formes :



Décentralisation territoriale

- Des compétences sont transférées aux collectivités territoriales qui sont des entités distinctes de l'Etat, fonctionnant suivant le principe de la libre administration.

Décentralisation technique (ou fonctionnelle)

- Elle repose non sur une sphère géographique limitée mais sur un service public déterminé.
- C'est pour individualiser la gestion de certaines activités d'intérêt général qui sont confiées à des organismes autonomes.

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (1)

L'organisation des administrations doit tendre à :

- répartir les attributions entre des unités homogènes aux compétences bien définies;
- constituer des circuits d'information simples et cohérents afin de réduire les niveaux hiérarchiques et d'éviter le morcellement des attributions entre des unités trop nombreuses.

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (2)

Dispositif juridique

- Décret n° 2017-13 du 15 février 2017 : consacre la généralisation du Secrétariat général dans les ministères
- Décret n° 2017-14 du 15 février 2017 : cadre de référence de l'organisation des structures de l'administration centrale
- Décret n° 2020-1784 du 23 septembre 2020 portant Charte de la déconcentration
- Décret n° 2020-2327 du 09 décembre 2020 relatif à l'organisation des cabinets ministériels

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (3)

Objectifs du dispositif juridique

- Eviter les dysfonctionnements et les incohérences dans l'organisation
- Rationaliser les structures administratives
- Garantir un bon pilotage et une bonne coordination administrative et technique des activités des différents services des ministères

Point d'attention : Spécificités de la superstructure administrative composée de la Présidence et de la Primature

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (4)

❖ Organisation des services centraux

Le décret 2017-314 fixant les règles de création et d'organisation des structures de l'Administration centrale précise la **structuration de base** devant régir l'organisation d'un département ministériel.

Outre le cabinet dont la composition est fixée par d'autres dispositions réglementaires, la structure de base comporte les échelons hiérarchiques ci-après.

- ✓ Secrétariat général
- ✓ Direction
- ✓ Bureau

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (5)

La structure de base

- Le **secrétariat général** : organe de coordination de la gestion administrative et technique du département ministériel. Les directions d'administration centrale et autres services administratifs, non rattachés au cabinet, sont placés sous l'autorité du Secrétaire général.
- La **direction** est une structure fonctionnelle à laquelle échoit le pilotage de certaines attributions du ministère. Elle comporte au **minimum trois (03) bureaux**.
- Le **bureau** constitue l'unité de base de l'Administration. Il doit avoir un niveau d'activités consistant et comprendre un effectif **minimal de deux (02) agents**.

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (6)

En plus de la structure de base, un département ministériel peut comporter, d'autres unités administratives :

- La **division** est un échelon intermédiaire de coordination entre la direction et les bureaux. Sa création est **facultative**.
- Elle doit procéder de la nécessité de coordonner les activités d'au moins deux bureaux ayant des attributions voisines et obéir à la cohérence organisationnelle.
- La création d'une division ne doit pas précéder celle des bureaux (logique ascendante).
- La même logique s'applique à la **direction générale**.

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (7)

Il est possible de créer des directions générales pour des raisons d'efficacité managériale, en partant d'un certain nombre de critères :

- **organisationnel** : nécessité de regrouper deux ou plusieurs directions sous une direction générale ;
- **qualitatif** : complémentarité organique et fonctionnelle entre les directions concernées ;
- **quantitatif** : relatif à la taille de l'effectif en RH ;
- **territorial** : relatif à la répartition géographique et la représentation à l'échelle nationale.

D'autres unités qui ont vocation à remplir une fonction de soutien (cellule, service, etc.) peuvent être créées et placées en staff au niveau du cabinet, du secrétariat général ou d'une direction.

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (8)

- Sur la base des décrets d'attributions et du décret portant répartition des services de l'Etat, les ministres sont tenus de procéder à l'élaboration du décret portant organisation de leur département.
- Par voie d'arrêté, chaque ministre précise les règles d'organisation et de fonctionnement de ses services.

Principe à respecter: Confier aux administrations centrales les prérogatives stratégiques à caractère national et l'exécution des politiques gouvernementales aux services déconcentrés.

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (9)

❖ Organisation des services déconcentrés

Déconcentration: règle de répartition des compétences et des moyens entre les administrations civiles de l'Etat.

Les autorités déconcentrées :

- **gouverneurs** (pivot de l'Etat au niveau régional)
- **préfets**
- **sous-préfets**

s'assurent de la bonne exécution des politiques de l'Etat dans leur circonscription administrative.

II. ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION DES MINISTÈRES (10)

Sous l'autorité et la direction du Chef de circonscription administrative qui les organise pour l'exercice d'activités communes, les services déconcentrés mettent en œuvre la politique de l'Etat.

Ces services prennent les dénominations suivantes :

- **Directions régionales ;**
- **Service départemental ;**
- **Service local.**

Point d'attention : Inégale répartition des compétences et des moyens entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée.

III. IMPLICATIONS ORGANISATIONNELLES DE LA LOLF (1)

- Dans le cadre des réformes budgétaires et financières, la LOLF introduit le budget-programme et consacre une nouvelle gestion publique axée sur les résultats.
- **Le programme en tant qu'unité de vote des crédits, est le cadre d'exécution des actions et le périmètre d'intervention des structures administratives.**
- Le programme peut regrouper tout ou partie des crédits d'une direction, d'un service, d'un ensemble de directions ou de services d'un même ministère (*Article 12 de la LOLF*).

III. IMPLICATIONS ORGANISATIONNELLES DE LA LOLF (2)

Besoin de congruence et d'alignement du schéma organisationnel et fonctionnel sur la structure budgétaire

Scénario 1

- Superposition parfaite entre les contours d'un programme et le périmètre d'une direction ou d'une direction générale.
- La maquette budgétaire valide l'organisation administrative existante.

Scénario 2

- Programme composé d'actions exécutées par des directions et services différents.
- Dans ce cas, possibilité de regroupement, de fusion ou de suppression d'entités administratives.

Scénario 3

- Programme regroupe plusieurs parties de direction d'admin. centrale.
- Ce cas de figure peut laisser apparaître une forte divergence entre la structure programmatique et la configuration organisationnelle.

III. IMPLICATIONS ORGANISATIONNELLES DE LA LOLF (3)

De nouvelles fonctions ont émergé avec le budget-programme :

❖ **Responsable de programme**

Acteur clef de la réforme, il définit la stratégie du programme, fixe les objectifs spécifiques, répartit les moyens et organise le dialogue de gestion. Il s'engage sur des résultats (avec le PAP), pilote la performance et rend compte (à travers le RAP).

❖ **Contrôle de gestion**

Le contrôle de gestion est un dispositif d'appui au pilotage, un instrument d'objectivation de la performance.

Il est apparu nécessaire de lui aménager une place dans l'architecture organisationnelle des ministères, conformément aux dispositions du décret 2020-1036 du 15 mai 2020 relatif au contrôle de gestion.

IV. QUID DE LA DÉCENTRALISATION TECHNIQUE (1)

Pour plus d'efficacité et de flexibilité dans la gestion, certains pans de l'action publique sont externalisés et confiés à des entités autonomes, investies d'une mission de service public.

Cadre de gouvernance du secteur parapublic :

- ✓ l'organe délibérant (avec des comités spécialisés en matière d'audit et de rémunération) ;
- ✓ l'organe exécutif.

Ces organes sont régis essentiellement par :

- Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 portant sur les agences d'exécution ;
- 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.

IV. QUID DE LA DÉCENTRALISATION TECHNIQUE (2)

Dans le périmètre de son département, le ministre exerce un pouvoir de tutelle ou de contrôle sur des entités juridiquement distinctes de l'Etat, disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Pouvoir de tutelle vs Pouvoir hiérarchique

La tutelle ne se présume pas.

« Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes ».

Point d'attention: Absence de doctrine claire de création et d'encadrement des Autorités administratives indépendantes

IV. QUID DE LA DÉCENTRALISATION TECHNIQUE (3)

Deux principes doivent guider l'action du ministre dans le domaine de la tutelle ou du contrôle des entités du secteur parapublic qui lui sont rattachées :

- ✓ Non immixtion de l'Autorité de tutelle dans la gestion quotidienne de l'entité décentralisée, mais rôle de conseil et de veille tout en s'assurant de l'application des orientations politiques.
- ✓ Responsabilité du ministre dans la mise en œuvre de la politique définie par le Président de la République dans son département « *lato sensu* ».

IV. QUID DE LA DÉCENTRALISATION TECHNIQUE (4)

Le ministre doit utiliser pleinement les prérogatives dont il est investi.

- ✓ par le truchement de l'Organe délibérant au sein duquel il est représenté (*cf loi d'orientation 2022 avec pré-conseil*), et
- ✓ par les organes de contrôle dont il dispose.

Il peut également se faire communiquer toutes les informations utiles dont il a besoin.

V. PERSPECTIVES (1)

L'innovation managériale est la clé de voûte de la transformation du secteur public.

A ce titre, quatre mutations majeures à opérer:

- ❖ d'une administration centrée sur son propre fonctionnement à une administration ouverte (écoute des usagers - approche par la demande);
- ❖ d'une administration bureaucratique et de procédure à une administration flexible et de responsabilité capable de libérer les énergies et de conduire le développement;

V. PERSPECTIVES (2)

- ❖ d'une administration de moyens à une administration orientée résultats ;
- ❖ d'une administration verticale, où tout est commandé par la pyramide hiérarchique, à une administration transversale, fonctionnant en réseau à travers des espaces de travail plus collaboratifs, plus dynamiques et innovants (avec un service public plus proche, transparent et de qualité qui se réinvente grâce au numérique et aux outils d'intelligence artificielle).

Trois leviers de transformation à actionner
dans une approche systémique :

- LE CAPITAL HUMAIN
- LES STRUCTURES
- LES PROCEDURES

Une transformation de l'action publique qui place l'utilisateur-
citoyen au cœur du dispositif pour
« UN SERVICE PUBLIC AU SERVICE DU PUBLIC »

**Merci de votre aimable
attention**