


**CONSEIL DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES
D'APPUI AU DEVELOPPEMENT
(CONGAD)**

Sicap Liberté VI Extension, IMMEUBLE Soda Marème-5 ème étage, - Dakar- Sénégal
BP : 4109 Téléphone : (221) 33 859 39 59/ Fax (221) **33 827 54 90**
Email : congad@orange.sn site web : www.congad.org Dakar – Sénégal



**ANALYSE DU REGIME LEGISLATIF ET
REGLEMENTAIRE DES ORGANISATIONS DE
LA SOCIETE CIVILE AU SENEGAL**

En partenariat avec: International Center for Not-for-profit Law

Rédigé par: Mamadou KAMARA, Consultant

Avril 2010

Note introductive

La Banque mondiale désigne par société civile le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur les considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de populations autochtones, organisations caritatives, groupements d'obédience religieuse, associations professionnelles et fondations privées.¹

L'État de droit pose la nécessité de l'encadrement et de la limitation des pouvoirs publics par le droit. Par conséquent, il s'agit de fonder juridiquement la garantie de la protection des droits et libertés fondamentaux des personnes face aux abus éventuels de l'État et du pouvoir politique. Depuis l'introduction de la démocratie participative dans les années 1990 en Afrique, cette exigence de gouverner dans le respect des principes de l'État de droit est portée par des acteurs issus d'associations, de syndicats, d'organisations non gouvernementales et des divers groupes sociaux et économiques qui jouissent d'une autonomie relative d'action et d'initiative appelée à se déployer en dehors du cadre et de l'intervention de l'État : la société civile.

Ce qu'il faut entendre par société civile, c'est l'ensemble des rapports interindividuels, des structures sociales, culturelles, économiques et religieuses qui se déploient dans un territoire donné en dehors du cadre et de l'intervention de l'État.

La société civile existe au Sénégal depuis la période coloniale mais cette réalité ne va connaître un essai de conceptualisation qu'à partir des années 90. C'est à partir de cette date que sera créée la majorité des ONG nationales, des groupements féminins, etc. mais c'est incontestablement le développement à la faveur de la démocratie et des médias privés qui aura rendu visible la société civile.

Au Sénégal, les organisations de la société civile sont dynamiques et jouent un rôle actif dans la définition et le suivi des politiques publiques de développement.

Le régime juridique de base organisant la création et le fonctionnement des Organisations de la société civile, qui sont régies par la loi sur les associations, est généralement considéré comme favorable, en ce qu'il est fondé sur le principe de la déclaration moins contraignant que celui de la reconnaissance préalable.

Toutefois, compte tenu des enjeux prioritaires identifiés, des relations entre le gouvernement et les OSC et de la crise financière mondiale, le cadre législatif et réglementaire pourrait être amélioré. En effet, au regard de l'importance de leur rôle dans la vie nationale, les OSC devraient bénéficier d'un environnement favorable à l'exécution de leurs projets et programmes.

Aussi, convient-il d'analyser le cadre juridique et institutionnel dans lequel évoluent les OSC, notamment leurs conditions de création et de fonctionnement, d'en identifier les contraintes et les lacunes et de formuler, en conséquence, des recommandations pertinentes en vue de l'améliorer.

I. DISPOSITIONS DES LOIS GENERALES

A. Cadre juridique général :

Avant d'obtenir son indépendance le 18 juin 1960, le Sénégal était une ancienne colonie occidentale française. Le système sénégalais est donc d'inspiration civiliste, en raison de son passé historique avec la France.

La République sénégalaise est un Etat unitaire, non fédéral. Son organisation administrative, territoriale et locale est fixée par le décret du 10 septembre 2008 définissant le ressort territorial et le chef lieu des régions et des départements. Le territoire comprend ainsi :

- des circonscriptions administratives (45 départements et 117 arrondissements),

¹ <http://go.worldbank.org/UY9DUO62F0>

- des collectivités locales (14 régions, 150 communes, 353 communautés rurales).

Les principales lois et les textes réglementaires sont accessibles sur le site Internet du Journal officiel de la République du Sénégal² mais uniquement pour les textes adoptés à partir de l'année 2001. Les textes antérieurs sont disponibles auprès du bureau des Archives nationales à Dakar qui en délivre des photocopies moyennant une modique participation au frais. Hormis donc les textes récents et quelques textes majeurs antérieurs à 2001 tels le Code des obligations civiles et commerciales ou le décret de 1996 sur les ONG pour le domaine intéressant le champ de ce rapport, la législation apparaît mal connue et difficile d'accès.

L'accessibilité de la loi au grand public est également limitée par le caractère quasi-ésotérique du jargon juridique et par le fort taux d'analphabétisme en français, langue officielle de la République du Sénégal.

Les principaux textes de référence en lien avec l'objet de cette étude sont les suivants :

Codes et lois

- Code des Obligations civiles et commerciales (COCC) en ses articles 811 à 826 ;
- Code du travail en ses articles L6 et suivants relatives aux syndicats professionnels ;
- Loi n° 81-17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques
- Loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique ;
- Loi No 92-40 du 8 juillet 1992 (modifiée) portant code général des impôts ;
- Loi n° 95-11 du 07 avril 1995 instituant la fondation d'utilité publique au Sénégal ;
- La loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement. Avec l'adoption de cette loi, la gestion de l'environnement au Sénégal n'est plus du seul ressort de l'Etat. A côté des services étatiques, on note la présence des collectivités locales, des associations, des ONG et des entreprises publiques et privées. L'article L5 du code pose en effet le principe « de la coopération entre l'Etat, les collectivités locales, les associations, les organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux, les citoyens ».
-

Textes réglementaires :

- Décret n° 76-040 du 16 janvier 1976 fixant les obligations particulières auxquelles sont soumises les associations à but d'éducation populaire et sportive ainsi que les associations à caractère culturel ;
- Décret n° 76-199 du 17 février 1976 fixant les conditions d'octroi et de retrait de la reconnaissance d'utilité publique aux associations ;
- Décret n° 95-415 du 15 mai 1995 sur les fondations ;
- Décret n° 96-103 modifiant le décret n° 89-775 du 30 juin 1989 fixant les modalités d'intervention des organisations non gouvernementales ;
- Décret n° 97-347 du 02 avril 1997 portant délégation de pouvoirs du Ministre de l'Intérieur aux gouverneurs de région pour la délivrance de récépissés de déclaration d'associations. ;
- Décret n° 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés publics dont l'article 2 soumet certaines associations aux dispositions dudit Code ;
- Circulaire n° 2919/MINT/DAGAT/DEL/AS du 12 mai 1997 relative à la déconcentration de la procédure de reconnaissance de certaines associations ;
- Arrêté n° 66-07 en date du 03 octobre 2006 relatif aux conditions d'octroi et de retrait de l'agrément aux associations et groupements sportifs.

² Voir http://www.jo.gouv.sn/rubrique.php3?id_rubrique=2

B. Cadre constitutionnel:

Dans son préambule, la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 affirme son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, la Convention relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981.

Le préambule proclame par ailleurs le respect des libertés fondamentales et des droits du citoyen comme base de la société sénégalaise.

La République du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs. Ces libertés et droits sont notamment : les libertés civiles et politiques : liberté d'opinion, liberté d'expression, liberté de la presse, liberté d'association, liberté de réunion, liberté de déplacement, liberté de manifestation, (...).³

Liberté d'association

l'article 8 alinéa premier en pose le principe, tout en soumettant les conditions d'exercice à la loi. La liberté d'association est garantie plus spécifiquement par l'article 12 de la Constitution sénégalaise qui restreint néanmoins l'exercice de ce droit pour les groupements dont le but ou l'activité serait contraire aux lois pénales ou dirigé contre l'ordre public.

La liberté de créer des associations syndicales et professionnelles est reconnue à tous les travailleurs par l'article 25 (alinéa 3).

Article 12

Tous les citoyens ont le droit de constituer librement des associations, des groupements économiques, culturels et sociaux ainsi que des sociétés, sous réserve de se conformer aux formalités édictées par les lois et règlements. Les groupements dont le but ou l'activité est contraire aux lois pénales ou dirigé contre l'ordre public sont prohibés.

Article 25 (alinéa 3)

La liberté de créer des associations syndicales ou professionnelles est reconnue à tous les travailleurs.

Liberté d'expression

Elle est visée, outre l'article 8 précité, plus spécifiquement aux articles 10 et 11 de la Constitution sénégalaise. Notons toutefois que certains observateurs constatent un déclin au cours des dernières années des droits politiques au Sénégal en raison de l'accroissement du pouvoir autoritaire du Président de la République Abdoulaye Wade et du parti au pouvoir ainsi qu'une marginalisation de l'opposition. Cette tendance s'est notamment traduite par le décalage des élections municipales de 2008 et la réduction arbitraire du mandat du président de l'Assemblée nationale.⁴

Article 10

Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement ses opinions par la parole, la plume, l'image, la marche pacifique, pourvu que l'exercice de ces droits ne porte atteinte ni à l'honneur et à la considération d'autrui, ni à l'ordre public.

Article 11

La création d'un organe de presse pour l'information politique, économique, culturelle, sportive, sociale, récréative ou scientifique est libre et n'est soumise à aucune autorisation préalable. Le régime de la presse est fixé par la loi.

Droit à l'égalité

³ Article 8 de la Constitution du 22 janvier 2001.

⁴ Voir le rapport 2009 de l'organisation *Freedom House* qui a réduit la note accordée au Sénégal de 2 à 3 (sur une échelle de 1 à 7, 1 représentant la situation la plus favorable aux droits politiques dans un pays donné). Rapport disponible en anglais sur le site Internet de l'organisation :

<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009>

Le préambule de la Constitution proclame le rejet et l'élimination, sous toutes leurs formes de l'injustice, des inégalités et des discriminations. La Constitution affirme par ailleurs, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion. Les hommes et les femmes sont égaux en droit.

Article premier

La République du Sénégal est laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race, de sexe, de religion. Elle respecte toutes les croyances.

Article 7

La personne humaine est sacrée. Elle est inviolable. L'Etat a l'obligation de la respecter et de la protéger.

Tout individu a droit à la vie, à la liberté, à la sécurité, au libre développement de sa personnalité, à l'intégrité corporelle notamment à la protection contre toutes mutilations physiques.

Le peuple sénégalais reconnaît l'existence des droits de l'homme inviolables et inaliénables comme base de toute communauté humaine, de la paix et de la justice dans le monde.

Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les hommes et les femmes sont égaux en droit.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats et fonctions. Il n'y a au Sénégal ni sujet, ni privilège de lieu de naissance, de personne ou de famille. Les textes internationaux.

Les droits de la société civile sont en partie enracinés dans le concept de la liberté d'association telle qu'elle est garantie par bon nombre des textes internationaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDPC), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et une liste assez longue d'autres conventions et déclarations sur les droits de l'homme. Ainsi récemment, en juin 2009, des directives opérationnelles **de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles portant sur le rôle et la participation de la société civile** ont été approuvées par la **Conférence des Parties. Ce texte reconnaît** « *le rôle fondamental de la société civile dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* ». *L'article 5 de ce texte dispose* : « Les Parties devraient encourager la société civile à participer à la mise en œuvre de la Convention en l'associant par les moyens appropriés à l'élaboration des politiques culturelles et en lui facilitant l'accès à l'information relative à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles et en favorisant le renforcement de ses capacités en la matière. Les Parties pourraient prévoir à cette fin des mécanismes *ad hoc*, souples et efficaces.

L'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les ACP tenu en juin 2000 a aussi introduit une nouvelle exigence, celle de voir la société civile être partie prenante dans le processus de consultation, de mise en œuvre et d'évaluation des stratégies de développement.

Dispositions limitatives :

Les dispositions du dernier alinéa de l'article 12 de la Constitution, comme indiqué précédemment restreignent l'exercice du droit d'association pour les groupements dont le but ou l'activité serait contraire aux lois pénales ou dirigé contre l'ordre public.

De même, concernant la liberté d'expression, l'article 10 en subordonne l'exercice au respect de l'honneur et de la considération d'autrui ainsi que de l'ordre public.

Il ressort des dispositions appelées ci-dessus que la Constitution, tout en posant le principe de la liberté d'association et de la liberté d'expression, renvoie à la loi ou au règlement pour les conditions de leur exercice.

Article 10

Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser librement ses opinions par la parole, la plume, l'image, la marche pacifique, pourvu que l'exercice de ces droits ne porte atteinte ni à l'honneur et à la considération d'autrui, ni à l'ordre public.

Article 12

(...) Les groupements dont le but ou l'activité est contraire aux lois pénales ou dirigé contre l'ordre public sont prohibés.

C. Types d'organisations⁵ :

Outre, l'importance numérique, les organisations de la société civile (OSC) se caractérisent par leur diversité au double plan de leur forme, et de leurs domaines d'intervention.

S'agissant de la forme, il est à distinguer les associations à caractère communautaire (5.000), sportif et culturel (2500), professionnel (700) dont 252 syndicats, éducatif (300), sanitaire (150), religieux (2000) et politique (154). Parallèlement, plus de 457 organisations non gouvernementales (ONG) ont été agréées, dont environ 40% de nationalité sénégalaise.

Les associations à caractère politique et religieux ne feront pas l'objet de développements dans le présent rapport.

Quant aux domaines d'intervention des OSC, ils concernent tous les secteurs de la vie nationale (agriculture, santé, éducation, culture, sport, etc..).

Au regard de l'importance de leur rôle dans la vie nationale, les OSC devraient bénéficier d'un environnement favorable à l'exécution de leurs projets et programmes.

Aussi, convient-il d'analyser le cadre juridique et institutionnel dans lequel évoluent les OSC, notamment leurs conditions de création et de fonctionnement, d'en identifier les contraintes et les lacunes et de formuler, en conséquence, des recommandations pertinentes en vue de l'améliorer.

1. Les associations

Fatou Sarr⁶ souligne dans son rapport établi en 2005⁷ que : « Le mouvement associatif ne constitue pas un fait nouveau dans la société sénégalaise. Bien avant la colonisation, les différents segments de la société ont conjugué leurs efforts en vue de trouver les réponses idoines à leurs problèmes quotidiens voire existentiels. Les regroupements fondés sur les classes d'âge (*fedde* ou *maas*), le sexe (*mbotaay*), l'appartenance confrérique (*dahira*), ethnique ou régionale et autres structures associatives plus ou moins informelles constituent les formes historiques ou traditionnelles d'expression d'une solidarité dont le principal credo est *mboolo mòm doolé* (l'union fait la force en langue wolof). »

L'association est de loin la structure la plus répandue parmi les organisations de la société civile. Elle est régie par les dispositions du Code des obligations civiles et commerciales qui ont pris le relais en 1968, sur la loi française du 1^{er} juillet 1901 sur les associations maintenue en vigueur après l'accession du pays à l'indépendance en 1960. Beaucoup de gens se réfèrent encore à la notion d' « association loi 1901 » pour désigner ces structures. L'essor de la société civile peut être perçu comme un signe de vitalité démocratique dans un pays. Ainsi, au Sénégal, le mouvement associatif a connu une explosion dans la mouvance de l'ouverture démocratique des années 1980. On comptait près de 8200 associations déclarées au Sénégal en 2004.⁸ Aujourd'hui le nombre d'associations déclarées dépasserait les 10 000 sans que cette estimation ne soit précisément documentée.

⁵ Pour le contenu de ce rapport les organisations de la société civile inclut les organisations non gouvernementales à but non lucratif telles que les associations, fondations, syndicats, etc. c'est à dire les organisations du secteur privé ne partageant pas de bénéfices, autogouvernées et s'appuyant sur le bénévolat. Bien que cette définition inclue en théorie les syndicats, les partis politiques, les coopératives, et potentiellement les associations religieuses, ce rapport exclut ou aborde superficiellement ces organisations dans la mesure où elles sont régies par des lois distinctes.

⁶ Chercheur à L'institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN) de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD).

⁷ « Impact des conférences de Dakar et Beijing sur les organisations de la société civile au Sénégal et leurs influences sur les politiques », IFAN/UCAD, Rapport provisoire, p. 21.

⁸ *Id.* p. 30.

a. Les associations à but d'éducation populaire et sportive ainsi que les associations à caractère culturel

Communément appelées associations sportives et culturelles (ASC), elles sont régies par les dispositions de l'article 821 du COCC et celles du décret n° 76-040 du 16 janvier 1976 fixant les obligations particulières auxquelles sont soumises les associations à but d'éducation populaire et sportive ainsi que les associations à caractère culturel.

Aux termes de l'article 2 du décret précité, constituent des associations à but d'éducation populaire les groupements consacrant l'essentiel de leurs activités à l'épanouissement de la personne humaine sous ses différents aspects en vue d'une insertion consciente et efficace dans la société ainsi que les unions chargées d'encadrer et de coordonner les activités de ces groupements au niveau national.

Et selon l'article 3, les activités auxquelles est reconnu le caractère d'éducation populaire au Sénégal, se pratiquent dans le cadre des mouvements de jeunesse, laïques, confessionnels, politiques et professionnels, des échanges de jeunes, des collectivités éducatives, des associations de loisirs éducatifs ainsi que des foyers ruraux ou urbains, maisons de jeunes et de foyers socio-éducatif des établissements d'enseignement et de formation.

Quant aux associations à but d'éducation sportive, elles sont constituées, d'une part, des groupements dont l'activité a pour but la pratique du sport amateur et, d'autre part, les unions chargées d'encadrer les activités de ces groupements à l'échelon national, conformément à l'article 4. Ces activités concernent une large gamme de disciplines sportives.

Concernant les associations à caractère culturel, elles sont régies par l'article 6. Ces associations consacrent, l'essentiel de leurs activités à l'art et à la littérature orale ou écrite, à la recherche théorique ou appliquée, notamment dans le domaine des arts et des lettres, de la science, de l'histoire, de la géographie, de la linguistique, de la philosophie, de l'ethnologie et de la religion. Contrairement aux autres associations, les ASC peuvent, même lorsqu'elles ne sont pas reconnues d'utilité publique, recevoir des subventions de l'Etat ou des autres collectivités publiques, selon l'article 821 alinéa 3 du COCC.

b. Les associations reconnues d'utilité publique

L'article 820 du code des obligations civiles et commerciales prévoit qu'une association déclarée peut être reconnue d'utilité publique par décret.

Les associations étrangères autorisées peuvent également recevoir cette reconnaissance (Art 825).

Les associations reconnues d'utilité publique sont régies par le décret n° 76 -193 du 17 février 1976 Fixant les conditions d'octroi et de retrait de la reconnaissance d'utilité Publique aux associations

Toutefois ce texte ne comporte pas de définition de l'utilité publique. C'est à l'occasion de chaque demande que l'objet et l'action de l'association demanderesse sont examinés pour voir s'ils sont suffisamment dignes d'intérêt et justifient la reconnaissance d'utilité publique.

Deux années après son enregistrement, une association peut solliciter sa reconnaissance d'utilité publique. Celle-ci est accordée par décret du président de la République, après avis du ministre de l'Intérieur. Les fondations agréées se voient aussi reconnaître d'utilité publique. Toutes peuvent bénéficier de dons et legs et de subventions publiques.

Les associations reconnues d'utilité publique sont peu nombreuses au Sénégal.

c. Les associations de participation à l'effort de santé publique

Elles sont régies par l'article 821 du COCC dont l'alinéa 3 dispose que même non reconnues, les associations peuvent recevoir des subventions de l'Etat et des autres collectivités publiques.

Ce sont notamment les comités de santé qui existent auprès de toutes les structures de santé du Sénégal.

d. Les associations économiques (les GIE)

Les Groupement d'Intérêt Economique (G.I.E.) sont des associations qui mettent en œuvre pour une durée déterminée des moyens pour développer l'activité économique de leurs membres.

Ils sont régis par les différents actes qui sont en vigueur depuis le 1/01/1998. Il s'agit de :

- l'Acte uniforme portant sur le Droit Commercial Général,
- l'Acte Uniforme relatif au droit des Sociétés Commerciales et du Groupement d'Intérêt Economique,
- l'Acte Uniforme portant sur l'organisation des sûretés.

Le droit des Sociétés au Sénégal est donc complété depuis 1998, par l'Acte Uniforme de l'OHADA (Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires). Ces sociétés sont également régies par :

- Le décret 86.104 du 19 août 1986 le décret 95.364 du 14 avril 1995 portant la création du NINEA et du répertoire national des Entreprises et des Associations.
- La loi 95.34 du 29 décembre 1995 et décret 96.869 du 15 octobre 1996 portant statut de l'Entreprise Franche d'Exportation.

2. Les organisations non gouvernementales (ONG)

Les Organisations non gouvernementales (ONG) sont des associations ou organismes privés régulièrement déclarés, à but non lucratif et ayant pour objet d'apporter leur appui au développement du Sénégal et agréées en cette qualité par le Gouvernement. Elles sont régies par un texte spécifique, le décret No 96-103 du 30 juin 1996.

Selon les chiffres communiqués par la Direction du Développement Communautaire du Ministère de la Famille qui assure la tutelle des ONG, 487 ONG agréées travaillent au Sénégal dont 303 organisations nationales et 184 organisations étrangères. Parmi ces dernières, une centaine d'organisation disposeraient d'un accord de siège qui les place sous la tutelle du ministère des Affaires Etrangères. L'existence d'un tel accord de siège confère à l'ONG un statut diplomatique et la place *de facto* en dehors du champ des obligations imparties aux autres ONG par le décret No 96-103, notamment l'obligation d'obtenir l'agrément de l'administration sur son programme d'investissement.

Un projet de loi réformant les dispositions du décret de 1996 a été élaboré en 2004 et mis dans le circuit mais depuis lors il n'a pas encore été adopté à ce jour.

3. Les fondations

Elles sont régies par la loi n° 95-11 du 7 avril 1995 instituant la fondation d'utilité publique au Sénégal, par le décret n°95- 415 du 15 mai 1995 portant application de la loi précitée. Les fondations sont des sujets de droit constitués d'une personne au moins, ayant un patrimoine d'affectation destiné à la réalisation d'un but d'intérêt général.

4. Les syndicats professionnels

Ils sont régis par le code du travail en ces articles L6 et suivants. Les personnes exerçant la même profession, des métiers similaires ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés, ou la même profession libérale, peuvent constituer librement un syndicat professionnel. Tout travailleur ou employeur peut adhérer librement à un syndicat dans le cadre de sa profession.

Ils ont une origine endogène et sont constitués en trois catégories : les syndicats patronaux, les syndicats des travailleurs salariés et les syndicats des travailleurs de l'informel. Ils sont en général très organisés et très combatifs. Si les syndicats patronaux et les syndicats de l'informel ont pour cible l'Etat dans leurs diverses revendications, par contre, les syndicats des travailleurs salariés ont plus affaire avec les chefs d'entreprises et l'Etat, qui sont considérés comme de grands pourvoyeurs d'emplois. Dans tous les cas, quand les contradictions entre syndicats n'arrivent pas à trouver un dénouement heureux, l'Etat apparaît alors comme le principal régulateur du jeu des rapports de forces.

5. Les organisations communautaires de base (OCB)

Le terme d'organisation communautaire de base (OCB) regroupe des structures agissant essentiellement à l'échelon local qui n'ont pas de statut formel, à l'instar d'une association de fait. Il n'existe pas de cadre juridique défini pour ces organisations qui sont néanmoins très répandues, notamment à l'échelle des quartiers et dans le monde rural. A la différence des associations auxquelles les dispositions du Code des obligations civiles et commerciales⁹ imposent une déclaration préalable et l'enregistrement l'existence informelle des OCB est apparemment tolérée par l'administration. Des initiatives ont toutefois été engagées pour institutionnaliser le statut des OCB. Ainsi, un projet de décret aurait été élaboré, semble-t-il à l'initiative du Ministère de la décentralisation, pour conférer aux OCB un régime juridique propre. Néanmoins, comme le projet de loi de 2004 relatif aux ONG, ce projet de décret reste pour l'instant dans les cartons. Il est néanmoins possible de s'interroger à ce stade sur l'opportunité de créer un statut spécifique pour les OCB. Dans la mesure où ces organisations sont amenées à se formaliser, le statut associatif existant ne pourrait-il pas convenir pour ce faire, tout au moins pour les OCB qui n'ont pas pour objet de promouvoir une activité économique de leurs membres ?

Les OCB sont devenues des interlocuteurs valables, parfois privilégiés, dans leurs domaines d'intervention (santé, droits de l'homme, protection de l'enfance, économie).

6. Rôle et implication des OSC

L'implication des OSC dans le développement de l'entrepreneuriat privé et des micro-entreprises est une opportunité de lutte contre la pauvreté en milieu rural où persistent les difficultés liées à l'analphabétisme, l'absence d'infrastructures socio-éducatives de base, le manque de débouchés pour les produits agricoles et l'insuffisance des moyens modernes de communication, bref la précarité persistante. Les OSC sont des groupes de pression susceptibles de jouer un rôle d'interface, entre les populations et les pouvoirs publics.

En tant que courroies de transmission entre l'Etat et les citoyens, les OSC s'avèrent indispensables dans l'approfondissement de la démocratie participative et la défense des droits humains, notamment des groupes vulnérables (femmes, jeunes, chômeurs, enfants, prisonniers etc.).

Ce contexte particulier de crise économique, sociale, explique la naissance des différentes OSC. Ce foisonnement a contribué à instaurer un flou sur les procédures. Force est de constater que la nécessité d'une intervention accrue des OSC s'est imposée du fait de la nécessité d'apporter des solutions de proximité aux difficultés de tous ordres rencontrées par les populations à la base.

A bien observer, le mouvement de création des OSC dans sa durée, il est indéniable que des domaines privilégiés d'intervention des OSC se détachent : santé, éducation, droits humains, développement durable, participation citoyenne transparence. Ce mouvement s'inscrit dans un contexte de désengagement continu de l'Etat.

Ces domaines d'intervention ont été particulièrement féconds comme si l'intervention traditionnelle de l'Etat dans ce domaine portait naturellement en germe, la présence d'une OSC répondant à des besoins sociaux pressants des populations à la base.

Certaines OSC sont initiées par les politiques publiques, par exemple en matière sanitaire, avec les comités de santé ou encore en matière de développement économique avec les groupements d'intérêts économiques ou les groupements villageois etc.

Les besoins auxquels ont cherché à répondre les OSC peuvent être les suivants :

- offrir aux populations, une garantie renforcée de prise en charge de leurs préoccupations ;
- faciliter l'implication et la participation des populations ;
- mettre à la disposition des populations des compétences et des capacités pour répondre efficacement à leurs problèmes.

⁹ Article 812 alinéa 1.

L'Etat est réputé partial, tandis que les OSC sont parées dès leur naissance d'une onction qui les ferait bénéficier d'une irréfragable présomption d'efficacité. C'est ainsi que l'Etat lui-même est souvent à la base de la création d'OSC (Groupement d'intérêt Economique, Groupement d'Intérêt Communautaire, Association Sportive Culturelle, Groupement de Producteurs, etc.).

Tout se passe comme si la simple apparition d'une OSC dans un champ donné, lui confère une sorte de légitimité de naissance vis-à-vis des populations, qui serait moindre, vis-à-vis des OSC ayant un lien organique avec l'Etat (c'est le cas des OSC mis en place par le Ministère de la Famille et de la Solidarité Nationale et les pouvoirs et/ou mouvements politiques).

Au fond, le phénomène de création des OSC a été probablement aussi une réponse politique partielle à l'aspiration envers de nouveaux modes de régulation de la vie sociale, faisant une large place à la fonction de médiation et plus attentifs aux voies concrètes de la transparence de l'action publique.

Au Sénégal, l'émergence des OSC est un quasi-corolaire d'un désengagement de l'Etat, d'une lassitude et d'une volonté de libéralisation des secteurs, selon un mouvement continu qui a culminé avec l'ouverture démocratique et la fin des monopoles (audiovisuels, presse etc.).

La situation de fait présente un large éventail d'OSC exerçant des missions dans des domaines divers et dont les pouvoirs et les statuts sont d'une grande hétérogénéité.

On note d'emblée le poids inégal de ces OSC. Certaines ont beaucoup de moyens, disposent de ressources importantes et occupent une place en vue dans la vie économique et sociale. D'autres se bornent à des interventions ponctuelles, ne disposent pas de personnels propres et ne sont guère connus au-delà d'un cercle étroit d'acteurs.

En dépit d'un champ d'action limité, d'un faible pouvoir, ou de moyens matériels réduits, certaines OSC se révèlent des institutions clés pour la protection de certains droits et libertés et pour le développement local.

L'hétérogénéité reste une des caractéristiques de ces OSC, qu'il s'agisse de leurs missions, de leurs pouvoirs ou de leurs statuts.

Cette diversité de leurs missions concerne les grands domaines de la vie économique et sociale.

Il y a aussi une hétérogénéité des avantages et statuts dont disposent les OSC.

Globalement en synthèse nous pouvons retenir que les OSC sénégalaise sont particulièrement visibles dans cinq domaines sociétaux, constituant autant d'espaces d'intervention pour elles :

- espace professionnel : c'est celui des syndicats qui, dans leurs composantes ouvrières et patronales, sont en fait les éléments les plus anciens de la société civile sénégalaise moderne ;
- espace des droits humains et de la gouvernance publique : c'est celui des organisations des droits de l'homme et des organisations qui s'intéressent à la gestion des affaires publiques. Elles sont en général aussi très bien organisées. C'est en général pendant les périodes critiques marquées par une forte tension politique, syndicale et où les droits de l'homme courent un véritable risque d'être bafoués que de telles organisations sont actives. Le leadership est assuré généralement par des intellectuels ; de telles organisations sont aussi le plus souvent insérées dans des puissants réseaux internationaux ;
- espace socio-économique : c'est celui des associations, des groupements, ONG, qui interviennent dans des domaines variés, mais dont la vocation principale est de créer ou de faciliter les conditions d'accès à un bien-être en agissant sur l'éducation, la santé, les revenus, etc. Leurs cibles peuvent être indifféremment les membres même de l'organisation concernée, des personnes étrangères à celle-ci, la communauté. C'est dans cette société civile que l'on retrouve surtout les formes d'organisation les plus diverses du point de vue de leur statut juridique.
- espace culturel, religieux : ce sont les organisations dont les domaines d'intervention touchent à la culture, à la religion, etc. Leurs cibles peuvent être les membres de l'organisation concernée, l'Etat,

la communauté. Si les organisations qui s'activent autour des questions culturelles sont souvent bien structurées, il n'en est, par contre, pas de même pour la plupart des organisations qui s'occupent de religion et qui ont pour guides des chefs religieux traditionnels.

- espaces des rapports sociaux : ce sont les organisations qui interviennent dans le domaine spécifique constitué par les rapports sociaux, en vue de les changer pour plus d'équité, de dignité, etc. Il s'agit en particulier, aujourd'hui, de rapports sociaux consacrés par la tradition, mais remis en cause parce que souffrant dans leurs pratiques de manque de démocratie, alors que l'environnement social est devenu foncièrement démocratique. Il s'agit des rapports sociaux entre sexes différents, entre les enfants et leurs parents ou les adultes de façon générale, entre les minorités et les dominants, etc.

II. CONSTITUTION ET DECLARATION

A- Objet

L'article 8 de la constitution du 22 janvier 2001 « *garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs* », notamment la liberté d'association. L'article 12 dispose que « *tous les citoyens ont le droit de constituer librement des associations, des groupements économiques, culturels et sociaux ainsi que des sociétés, sous réserve de se conformer aux formalités édictées par les lois et règlements* ».

A travers ces dispositions, on remarque que le cadre juridique sénégalais reconnaît aux OSC un objet de portée large en leur permettant de poursuivre toute une gamme d'objectifs sous réserve que celle-ci ne heurte pas la sécurité nationale et les bonnes mœurs.

Ainsi, l'objet de la fondation doit être la réalisation d'une œuvre d'intérêt général dans un but non lucratif, par l'affectation de biens, droits ou ressources.

Quant aux syndicats professionnels, ils ont « exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux, agricoles et artisanaux ». ¹⁰

L'article 1^{er} du décret n° 96- 103 du 30 Juin 1996 fixant les modalités d'intervention des ONG dispose que : « les ONG ont pour objet d'apporter leur appui au développement du Sénégal » C'est pourquoi, dans le paysage sénégalais, il existe des organisations connues pour leur implication active et régulière dans divers domaines et notamment dans la résolution des problèmes liés aux Droits de l'Homme et à l'exercice de la démocratie : la RADDHO et le Forum Civil notamment. C'est en général pendant les périodes critiques marquées par une forte tension politique, syndicale où les droits de l'homme courent un véritable risque d'être bafoués que de telles organisations sont actives.

En plus de ces deux organisations, il en existe d'autres, qui s'activent pour la préservation des droits de la femme et la promotion de la parité dans les instances représentatives comme le Front Siggil Jigeen, le Conseil sénégalais des femmes, etc.

D'autres associations, groupements, ONG, interviennent dans des domaines variés avec une vocation principale de créer ou de faciliter les conditions d'accès à un bien-être en agissant sur l'éducation, la santé, les revenus, etc.

Pour les associations spécifiquement, une limite relative à l'objet est posée par l'article 814 du COCC qui dispose que : « les associations autres que les partis politiques légalement constitués ou les groupements qui leur sont rattachés ne peuvent avoir un objet politique et doivent interdire toute activité politique ».

B- Enregistrement volontaire ou enregistrement obligatoire

Là où existent la démocratie et les libertés individuelles et collectives, la société civile est supposée être libre, car elle peut faire le choix soit de garder son indépendance par rapport à la société politique, soit

¹⁰ Article L6 du Code du Travail

d'être dans une relation de collaboration par rapport à celle-ci. Dans un tel contexte, les cadres dominants d'expression de la société civile peuvent tout aussi bien être les associations déclarées ou tolérées.

Au Sénégal, le principe qui prévaut est celui de l'enregistrement obligatoire, en tout cas au regard de la lettre des textes. Ainsi L'article 812, alinéa du COCC dispose-t-il que : « L'association se forme librement sans aucune formalité préalable que celle de la déclaration préalable et de l'enregistrement de cette déclaration. ». Une analyse *a contrario*, de cet article atteste que pour former une association il est nécessaire de procéder à une déclaration préalable et de solliciter l'enregistrement de celle-ci. Cela semble écarter la possibilité pour une association d'exister légalement de manière informelle. Cette analyse est corroborée par la lecture de l'article 818 du COCC qui dispose que : « Dès sa constitution l'association devra être déclarée par dépôt des ses statuts auprès de l'autorité compétente ». De fait, les seuls OSC dont l'existence informelle est tolérée au Sénégal semblent être les OCB qui agissent à l'échelle des quartiers ou des zones rurales, le plus souvent pour répondre à des besoins pratiques, voire strictement économiques.

En outre, la procédure de déclaration et d'enregistrement en vigueur au Sénégal ne peut être qualifiée de déclarative. L'administration exerce de fait des prérogatives importantes dans le processus qui conduit à l'enregistrement de la déclaration d'une association, ne serait-ce qu'à travers la conduite d'une enquête de moralité sur la personne des dirigeants, voire en raison de l'absence de délai préfixe imposé au ministère de l'Intérieur pour délivrer le récépissé d'enregistrement de la déclaration d'une association à vocation interrégionale ou nationale ou dont l'objet écarte la voie d'un enregistrement à l'échelon provincial. Les associations qui sont susceptibles d'adopter une position critique à l'égard du gouvernement peuvent parfois attendre longtemps la délivrance de leur récépissé. Dans un cas précis, celui de l'association RADDHO œuvrant pour la défense des droits de l'homme, le délai s'est élevé à cinq ans. Toutefois, pour ce cas spécifique, il semblerait que l'organisation en question n'avait pas fourni les documents officiels demandés pour l'obtention de l'agrément. Dans l'intervalle, l'association qui n'a pas de personnalité juridique dispose d'une capacité extrêmement réduite pour travailler au développement de son objet social.

Mais d'une manière générale, nous pouvons retenir que la procédure actuelle pour créer une OSC est longue et compliquée

C- Conditions requises pour la déclaration et l'enregistrement

a. Pour les associations

Les associations se forment librement sans autre formalité que celle de leur enregistrement par le ministère de l'Intérieur. Celle-ci est une procédure très minutieuse et peut donc être relativement longue.

L'article 811 du COCC définit l'association comme « le contrat par lequel deux ou plusieurs personnes mettent en commun leur activité, et au besoin, certains biens, dans un but déterminé autre que le partage de bénéfices ».

Le dossier de demande de reconnaissance est déposé auprès de l'autorité administrative du ressort du siège de l'association (sous-préfets au niveau des villages et arrondissement, préfets au niveau des communes). Il doit comprendre les statuts, le procès-verbal de la réunion constitutive, la composition des organes de direction, la liste des membres fondateurs dont sont précisés les prénoms, nom, profession, âge, domicile et nationalité, ainsi qu'un timbre fiscal de 1 000 FCFA sur chaque page des statuts.

L'autorité administrative le transmet, pour enquête, aux services de police compétents (commissariats de police dans les centres urbains, brigades de gendarmerie dans les zones rurales). Cette enquête porte principalement sur la moralité des membres de l'association ainsi que sur les risques éventuels liés à la reconnaissance.

Si toutes ces vérifications ne soulèvent aucune réserve, le préfet ou le sous-préfet transmet le dossier avec avis motivé à son supérieur hiérarchique, le gouverneur de région.

Dans l'hypothèse où les activités de l'association ne s'étendent pas au-delà de sa zone de compétence territoriale, ou qu'il ne s'agit pas d'une association religieuse ou étrangère, le Gouverneur de région est

tenu de délivrer, sauf rejet dûment motivé, un récépissé de reconnaissance dans le délai maximal de trois mois à compter du dépôt du dossier.

Si l'association a une envergure nationale, ou présente le caractère d'une association religieuse ou étrangère, le Gouverneur transmet le dossier à la Direction des Affaires générales et de l'Administration territoriale (DAGAT) du ministère de l'Intérieur, où il fait l'objet de vérifications sur la régularité des statuts au regard des lois ; exemple : l'objet social doit être défini avec précision et concerner une seule activité (avec éventuellement des activités connexes) ; aucune discrimination entre les adhérents fondée sur la race, les opinions politiques (sauf pour les partis politiques) ou la religion (sauf pour les associations religieuses) n'est permise. Le Directeur des affaires générales et de l'administration territoriale délivre ensuite, par délégation du ministre de l'Intérieur, un récépissé ou une autorisation (dans ce cas pour les associations étrangères).

Le refus de délivrer un récépissé à une association sénégalaise, tout comme son retrait, doivent être motivés. L'article 12 du COCC dispose en effet que : « l'autorité administrative compétente ne peut refuser l'enregistrement que pour des motifs de légalité et notamment :

- si les statuts ne sont pas conformes aux dispositions de l'article 814 (du même code) ;
- si l'objet de l'association est illicite ou s'il résulte de présomptions graves et concordantes que sa constitution est en fait, destinée à porter atteinte à l'ordre public ;
- si l'association constitue en fait, la reconduction d'une association dissoute par l'autorité judiciaire ou par le pouvoir exécutif ».

Le refus d'enregistrement peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la Cour Suprême, selon les modalités définies par la loi.

Il a été souligné précédemment que la mise en œuvre de la procédure n'est pas toujours aussi objective que la lettre de la loi le laisse entendre. Ainsi, l'enquête de moralité ou la rétention pour des motifs fallacieux de la délivrance du récépissé d'enregistrement de la déclaration ont été parfois utilisés pour, sinon rejeter, tout au moins différer l'enregistrement d'une association.

b. Pour les associations reconnues d'utilité publique

Les associations régulièrement déclarée au autorisées depuis au moins deux ans peuvent obtenir la reconnaissance d'utilité publique. L'article 2 du décret n° 76 -193 du 17 février 1976 fixant les conditions d'octroi et de retrait de la reconnaissance d'utilité publique aux associations dispose : « La demande de reconnaissance d'utilité publique est signée par toutes les personnes déléguées à cet effet par l'assemblée générale de l'association. Il est joint à la demande :

- 1) un exemplaire de journal officiel contenant l'extrait de la déclaration préalable ou de l'autorisation préalable ;
- 2) les statuts de l'association en double exemplaire ;
- 3) la liste de ses membres avec l'indication de leur âge, de leur nationalité, de leur profession et de leur domicile ;
- 4) un extrait de la délibération de l'assemblée générale autorisant la demande de reconnaissance d'utilité publique ;
- 5) un exposé indiquant l'origine, le développement, le but d'intérêt public de l'association ;
- 6) le compte financier du dernier exercice établi suivant les règles de comptabilité en partie double ;
- 7) un état de l'actif mobilier et immobilier et du passif ;
- 8) le cas échéant, la liste des établissements dépendants de l'association avec l'indication de leur siège. En outre, il faut que les statuts de l'association soient conformes aux statuts types annexés au présent décret. Ces pièces sont certifiées sincères et véritables par les signataires de la demande».

La demande de reconnaissance d'utilité publique est ensuite déposée à la gouvernance ou à la préfecture du siège ou à la préfecture du siège social de l'association. Le gouverneur ou le préfet fait procéder à l'instruction de la demande qu'il transmet ensuite, au Ministère de l'Intérieur. Le ministre de l'Intérieur demande l'avis des ministres éventuellement intéressés.

Le décret de reconnaissance d'utilité publique est examiné enfin pour avis par la Cour suprême. C'est lors d'une assemblée consultative que la Cour Suprême examine à partir d'un rapport établi par un Conseiller désigné à cet effet.

Les critères actuels retenus par la juridiction administrative dans l'air sont les suivants :

- l'action de l'association doit avoir une ampleur, un retentissement suffisant, qui suppose que ses activités excèdent le cadre étroit local ;
- le domaine de son activité doit correspondre à un intérêt public ou, au moins à un intérêt moral collectif éminent ;
- la situation financière doit être saine ;
- le fonctionnement de l'association doit être démocratique et organisé en ce sens par les statuts ;
- l'association ne doit pas dépendre financièrement de l'Etat de doit avoir une véritable autonomie de décision.

Dans la réalité, il est évident que certaines associations reconnues d'utilité publique ne réunissent pas ces critères. Certains l'ont obtenu juste du fait d'un choix discrétionnaire, d'une volonté politique ou encore en raison de la notoriété de leurs fondateurs.

Il n'y a pas une lisibilité sur les activités de certaines d'entre elles. Une cartographie de leur activité pourrait être utile pour assainir le secteur. Certaines échappent à des contraintes lourdes et coûteuses (fiscales).

c. Pour les GIE

Pour constituer un GIE, les membres doivent rédiger des statuts, un règlement intérieur et un procès verbal (PV) de constitution et de nomination. A défaut de pouvoir rédiger les statuts, règlement intérieur et P.V, les fondateurs du GIE peuvent acheter un dossier à la Chambre du Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Dakar comprenant les documents ci-après en trois exemplaires:

- 1 - Statuts
- 2 – Règlement intérieur
- 3 - PV de constitution et de nomination

Ensuite ces statuts, règlement intérieur et P. V. de l'assemblée générale constitutive doivent être enregistrés au centre des services fiscaux du lieu du siège social (Impôts et Domaines). Il est obligatoire d'apposer un (1) timbre fiscal de 2000 F.CFA au recto de chaque page des statuts, du Règlement intérieur et du PV soit un total de 18. 000 FCFA de timbres + une taxe d'enregistrement de 29 000 FCFA. L'inscription et l'immatriculation au registre du commerce est faite au greffe du tribunal régional du lieu du siège social du GIE par les fondateurs avec les pièces suivantes :

- un original des statuts enregistrés ;
- un original du règlement intérieur enregistré
- le procès verbal de l'assemblée générale constitutive et de nomination enregistré ;
- une photocopie de la pièce d'identité de tous les membres du GIE.
- un extrait du casier judiciaire du Président.
- 30 000 FCFA et un timbre fiscal de 2000 FCFA

Les coûts de constitution d'un GIE tournent autour de 79 000 CFA

d. Pour les ONG

Toutes les associations nationales et étrangères désirant s'ériger en ONG doivent, conformément aux dispositions de l'article 05 du décret N° 96-103 du 8 février 1996 fixant les modalités d'intervention des ONG adresser une demande d'agrément à l'autorité de tutelle nommément désignée à l'article 03 dudit décret : Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille.¹¹

Cette demande est en réalité une lettre rédigée par le responsable de l'organe de direction adressée à l'autorité de tutelle qui en délivre récépissé. A cette lettre, l'association ou l'organisation doit adjoindre un dossier comprenant :

- deux (02) exemplaires des statuts de l'association ;

¹¹ L'appellation de ce Ministère est très fluctuante ; actuellement celui - ci est dénommé : Ministère de la Femme, de la Famille, du Développement social et de l'Entreprenariat féminin.

- l'acte de reconnaissance du pays d'origine pour les associations étrangères ou une copie du récépissé de déclaration signée par le Ministre de l'Intérieur pour les associations nationales ayant deux (02) ans d'exercice ; de même, la justification d'au moins deux (02) années passées au Sénégal est requise pour toute organisation ou association étrangère ;
- la liste des principaux membres de l'organe dirigeant avec indication de leur âge, nationalité, profession et adresse ;
- un mémorandum qui présente l'association ou l'organisme ;
- un programme indiquant les activités ainsi que les sources de financement de l'association ou de l'organisme.

En plus de la fourniture de ces dossiers, des dispositions particulières attendent les organisations étrangères. En effet, après l'accusé de réception du Ministère de tutelle, le dossier est transmis au Ministère de l'Intérieur pour l'obtention de l'arrêté portant « autorisation d'implantation » d'une association ou organisation étrangère, encore appelée « autorisation d'exercer ». Une enquête sur les responsables de l'organisation est alors confiée à Interpol.

L'arrêté d'implantation vient compléter le dossier de demande d'agrément déposé au Ministère de la Femme, de la Famille, du Développement Social et de l'Entrepreneuriat Féminin. Cette autorisation d'implantation ou d'exercer permet à l'organisation d'agir officiellement au Sénégal mais pas encore comme, ONG. L'avis du Ministre de l'Intérieur est également requis pour les associations d'obédience religieuse.

Une fois le dossier complet, il est déposé au Ministère de la femme, de la famille.

Son étude préliminaire est effectuée au niveau de la Direction du Développement Communautaire (D.D.C). Elle permet d'apprécier la recevabilité du dossier. Il s'agit pour l'association ou l'organisme requérant, de remplir les conditions fixées à l'article 05 du décret de 1996.

Nous pouvons citer ici, quelques cas d'irrecevabilité :

- interdiction à certaines personnes par la loi d'établir une ONG si elles ont fait l'objet d'une condamnation pénale ou ont été déclarées en faillite ;
- si les documents exigés et décrits clairement n'ont pas été fournis ;
- si l'organisation demanderesse a utilisé un nom qui prête manifestement à confusion, ou qui n'est pas clairement différenciable de celui d'une personne physique ou morale existante dans le pays ;
- si un objectif prévu par les statuts est clairement contraire à la loi.

Les dossiers non recevables sont rejetés, le responsable de l'organisation est informé des raisons en vue d'apporter des correctifs ou des compléments de dossier.

Ceux qui sont recevables sont sélectionnés, puis exploités sous forme de fiches techniques transmises à la commission technique interministérielle, chargée d'examiner les dossiers de demande d'agrément en ONG.

La durée des démarches peut être longue, car selon les personnes interrogées la procédure est contraignante et lente. Elle peut durer plusieurs années. Toutefois sur ce plan des efforts importants sont entrain d'être fournis par le gouvernement du Sénégal pour une plus grande célérité dans l'attribution de l'agrément.

e. Pour les fondations

Les fondations sont régies par la loi n° 95-11 du 7 avril 1995. La demande d'autorisation est transmise au Ministère des Finances accompagnée du projet de statuts comprenant la dénomination, le siège social, la liste et les coordonnées des fondateurs, la raison sociale des membres fondateurs personnes morales, l'exposé des objectifs, la dotation initiale et une attestation de blocage des fonds libérés par les fondateurs. Le Ministère recueille l'avis du ministre devant assurer la tutelle technique de la fondation de par la nature de ses activités. Il dispose d'un délai d'un mois, renouvelable une fois, pour informer les fondateurs sur le déroulement de l'instruction du dossier ou leur notifier un refus.

Le montant de la dotation initiale ne peut être inférieur à 30 % des sommes nécessaires pour le financement des activités de la fondation et doit être apportée en numéraire ou en nature (bien meuble ou immeuble). Les sommes versées doivent faire l'objet d'un dépôt en banques au Sénégal jusqu'à ce que la fondation dispose de la capacité juridique. Un décret autorise la fondation et lui accorde la reconnaissance d'utilité publique. « Le décret reconnaissant à la fondation le statut d'établissement d'utilité publique doit comporter notamment les mentions expresses suivantes : dénomination et siège de la fondation d'utilité Publique ; approbation expresse des statuts de la fondation qui doivent être annexés au décret de reconnaissance d'utilité publique ; durée pour laquelle la fondation a été constituée ; le cas échéant le nombre de représentants de l'Etat au conseil de fondation et les nom, prénom et qualité administrative chargé de leur désignation ». ¹²

f. Pour les syndicats professionnels

Les fondateurs doivent déposer un dossier de déclaration auprès de l'inspection régionale du travail et de la Sécurité sociale du ressort de leur siège, qui en transmet des ampliations ainsi qu'un rapport au ministre de l'Intérieur et au procureur de la République territorialement compétent. Le procureur notifie ses conclusions, dans les trente jours, au ministre de l'Intérieur, à l'inspecteur du travail, à partir desquelles celui-ci délivre un récépissé au syndicat, sauf rejet dûment motivé. Les dirigeants des syndicats doivent être de nationalité sénégalaise, avoir leur domicile légal au Sénégal et jouir de leurs droits civils et politiques. Les organes de direction doivent être renouvelés, au moins une fois tous les deux ans. Les associations professionnelles obéissent au même régime que les syndicats professionnels.

D. Registre des OSC

A l'heure actuelle, il n'existe pas au Sénégal un registre des OSC. Pour le moment, seul un répertoire des organisations non gouvernementales et une base de données nécessaires à une meilleure information sur leurs actions et leurs zones d'intervention sont mis au point par la Direction du Développement Communautaire.

Le CONGAD a initié une cartographie des ONG membres de son réseau pour une plus grande lisibilité des activités menées par les OSC. Ainsi existe-t-il une plateforme des acteurs non étatiques qui s'efforce de rassembler toutes les OSC qui interviennent en matière de citoyenneté et de droits humains en particulier. Au niveau de certaines régions, comme par exemple à saint louis et à Kolda, il existe l'observatoire pour la bonne gouvernance ou d'autres structures de coordination de l'action des ONG.

Les conférences d'harmonisation sous l'égide des Agences régionales de développement sont aussi des opportunités de recenser des ONG intervenant dans les collectivités locales.

E. Associations étrangères

Des règles spécifiques existent pour la constitution et l'enregistrement des associations étrangères. Sont considérées comme étrangères, les associations dont le siège est établi hors du Sénégal ou celles dont le siège est établi au Sénégal mais, dont le quart des membres ou la majorité des dirigeants sont de nationalité étrangère. Les associations étrangères doivent se chercher des représentants localement. Ces derniers constituent une demande d'implantation auprès du ministère de l'Intérieur. Les dossiers de demande d'enregistrement de ces associations sont soumis à une enquête complémentaire de la Direction de sûreté de l'État.

Le ministère de l'Intérieur délivre une autorisation qui se distingue du récépissé remis aux associations nationales, l'administration disposant d'un pouvoir discrétionnaire pour la délivrance ou le retrait des autorisations accordées aux associations étrangères.

L'octroi de l'autorisation peut être suivi, pour les fondations étrangères, de la conclusion d'accords spécifiques avec l'État tels que les accords de siège les faisant bénéficier de certains avantages, examinés au cas par cas.

¹² Article 6 loi n° 95-11 du 7 avril 1995

III. TUTELLE ET EXECUTION

Au Sénégal, la loi donne aux pouvoirs publics le droit d'exercer une surveillance pointilleuse sur les OSC et plus particulièrement sur les ONG.

En vertu de l'article 47 de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique les associations reconnues d'utilité publique et les fondations au contrôle peuvent être soumises au contrôle de l'Inspection générale d'Etat ou du Contrôle financier.

Le suivi de l'exécution des programmes et des projets ainsi que l'évaluation de l'impact du programme d'investissement des ONG sont assurés par divers organes ; le contrôle effectué obéit à des modalités pratiques ; en cas de faute, des sanctions sont prévues à cet effet.

Les organes chargés du suivi et de l'évaluation.

Ces organes sont décelés au niveau central et également au niveau des circonscriptions administratives.

Les services centraux du ministère de tutelle.

Les services compétents du Ministère chargé de la tutelle des ONG sont tenus d'assurer le suivi de l'exécution des programmes d'investissement.

N'étant pas citée à l'article 17 du décret de 1996, il n'en demeure pas moins qu'il revient à la Direction du Développement Communautaire, à travers ses différents services, d'assurer la coordination et le suivi des dits programmes.

Une évaluation de l'impact des projets et programmes des ONG peut être décidée à tout moment par le gouvernement. En l'état actuel de nos informations, aucune étude de cette nature n'a été effectuée sur le plan national.

Il faut reconnaître que cette nouvelle disposition a tenté de clarifier une situation assez floue. Car, en 1989, l'évaluation était réalisée par le Ministre chargé de la tutelle des ONG ou, avec son accord, par tous départements ministériels, organismes publics ou parapublics ou par les ONG elles-mêmes et leurs bailleurs de fonds.

Actuellement, le Ministre de tutelle peut s'adjoindre les Ministères techniques compétents dans les domaines que couvre le programme d'activités de l'ONG ainsi qu'à leurs services déconcentrés au niveau régional.

Les ONG ayant bénéficié du régime de faveur en vertu du Programme d'Investissement approuvé, peuvent faire l'objet du contrôle des services compétents du Ministère des finances, en l'occurrence la Direction des Impôts et Domaines et celle de la Douane.

Les services déconcentrés du ministère de tutelle

Le Ministère de tutelle des ONG est représenté au niveau des circonscriptions administratives du territoire sénégalais.

Au niveau départemental, nous avons le service départemental communautaire et le service régional de développement communautaire sur le plan régional.

Un comité de coordination et de suivi peut être constitué par l'autorité décentralisée compétente.

Les modalités du contrôle

L'autorité chargée de la tutelle des OSC peut, en présence des responsables des ONG, visiter leurs installations, leurs infrastructures ou toutes autres réalisations.

Cela permet à l'Etat de vérifier la conformité des informations contenues dans le mémorandum, dans le programme d'investissement à la réalité du terrain. De même, les autorités, à travers ces différents contacts, peuvent évaluer le niveau de réalisation des projets des ONG, leur impact socio-économique.

Les responsables des ONG sont prévenus des visites au moins une semaine à l'avance. La réglementation interdit en filigrane tout contrôle inopiné. Les ONG ne devraient être sujettes à aucun pouvoir de fouille de leurs locaux et de saisie des documents et autres supports qui s'y trouvent, sans des motifs objectifs de prendre de telles mesures et une autorisation judiciaire préalable. Toutes les activités de rapport et d'inspection se doivent de respecter l'obligation de préserver la vie privée des donateurs, des bienfaiteurs et du personnel, de même, le droit de protéger la confidentialité légitime des affaires.

Les ONG d'origine étrangère ne devront être soumises à ces exigences de rapport et d'inspection qu'à l'égard de leurs activités au Sénégal. En 1989, le gouverneur était associé aux visites, c'est pourquoi il était avisé à temps et en cas d'empêchement, il pouvait déléguer son représentant. Mais depuis 1996, il n'est plus fait mention de cette autorité.

Indépendamment du contrôle exercé par le Ministère de tutelle des ONG, les services compétents du ministère chargé des finances peuvent contrôler les « matériels et matériaux exonérés des droits et taxes ou soumis à un autre régime de faveur en vertu du programme d'investissement. »

La production du rapport annuel

Toute ONG qui bénéficie d'avantages octroyés dans le cadre de la réalisation des programmes d'investissement acceptés par le gouvernement du Sénégal, est tenue de présenter un rapport annuel au Ministère de tutelle, cela, trois (03) mois après la clôture de son exercice. Pour les ONG résidant hors de Dakar, le rapport est déposé au niveau du service régional du développement communautaire, chargé de l'acheminer au Ministère.

C'est un rapport général faisant le point de l'ensemble des activités de l'ONG durant l'année écoulée. Les ONG disposant de plusieurs programmes ou projets d'investissement devront fournir autant de rapports que de projets ou programmes. Ces rapports établis en cinq (05) exemplaires, outre le Ministère de tutelle, devront être également déposés aux différents ministères en charge du secteur d'activité dans lequel intervient l'un de ces projets.

Par souci de transparence, d'éthique, les ONG doivent soumettre à leurs membres ou administrateurs un rapport annuel sur leurs comptes et activités. De même, elles doivent rendre compte aux donateurs, bailleurs de fonds, de l'usage des dons, de manière suffisamment précise pour qu'il soit possible d'apprécier le respect de la condition attachée au don.

Les ONG peuvent également faire vérifier leurs comptes par des institutions ou une personne indépendante de leurs structures de direction (cabinets, experts comptables...). Lors des contrôles opérés, en cas de fautes ou manquements décelés, les ONG encourent des sanctions prévues par les textes en vigueur.

Les sanctions prévues

Selon la nature de la faute ou du manquement, les sanctions prévues sont d'ordre administratif ou fiscal, douanier ou judiciaire.

Les sanctions administratives

Le décret de 1989 avait prévu expressément un seul type de sanction : le retrait de l'agrément. Par contre, celui de 1996 a innové en distinguant les sanctions administratives des sanctions fiscales. La seconde nouveauté du même décret est l'introduction de la graduation des sanctions.

En effet, il n'est pas toujours juste d'infliger une sanction unique (retrait de l'agrément) même pour une faute « bénigne ». C'est la raison pour laquelle, dans le souci de respecter le principe de la proportionnalité, « l'ONG agréée peut faire l'objet d'un avertissement ou d'une suspension pour tous autres

motifs justifiés que ceux relatifs au retrait de l'agrément. » Ces décisions sont du ressort du Ministère de tutelle des ONG.

Le retrait de l'agrément qui est la sanction administrative la plus élevée, est consécutif à des fautes ou manquements graves.

Les sanctions fiscales.

Le décret de 1996 en son article 26 définit la « faute fiscale » comme étant « tout détournement de destination des matériels, matériaux et équipements exonérés.

En l'état actuel de la réglementation sénégalaise, seules les ONG ayant proposé un Programme d'Investissement et bénéficiant d'exonérations fiscales sont passibles de sanctions.

Il est en effet interdit aux ONG d'utiliser les matériaux devant servir à la réalisation des programmes d'investissements et pour lesquels l'Etat du Sénégal a accordé son aide, en dehors de leur destination première.

Il peut s'agir de leur utilisation dans le cadre d'un autre programme, ou de leur vente sans respect des formalités prévues. La commission de telles fautes donne lieu à l'application de sanctions.

Pour rechercher les infractions à la législation des impôts, les inspecteurs des impôts et domaines disposent d'un droit de visite, non seulement des locaux professionnels mais également des locaux à usage d'habitation. Après tout contrôle, les inspecteurs des impôts et domaines doivent obligatoirement envoyer à l'assujetti une notification de redressement accompagnée d'un procès-verbal.

Les sanctions douanières

Le code des douanes définit l'infraction douanière comme étant « toute action, omission ou toute abstention qui viole les lois ou règles et qui est passible d'une peine prévue par le code ».

La constatation des infractions est faite par procès-verbal de saisie et par procès-verbal de constat. Les poursuites se font par toutes voies de droit.

Les droits de poursuite et de répression qui appartiennent à l'administration des douanes s'éteignent par la transaction. Celle-ci peut intervenir avant ou après jugement.

En dehors des sanctions prévues (redressement fiscal, saisies...), les autorités judiciaires peuvent être saisies.

Les sanctions judiciaires

Les poursuites judiciaires sont engagées par l'administration douanière, et par l'administration des impôts et domaines. Défense est faite au juge saisi d'excuser les contrevenants sur l'intention. « Il ne peut ni donner mainlevée provisoire des marchandises, ni modérer les droits, confiscation ou amendes, non plus ordonner l'emploi au préjudice de l'administration ».

La philosophie qui sous-tend le décret de 1996 est de permettre au gouvernement du Sénégal de s'assurer de la sincérité de l'objet des ONG, de leur fournir un canevas pour leur organisation et fonctionnement, de faciliter l'optimisation de leur mission, de mesurer en temps réel la portée véritable de leurs actions et de prendre des mesures correctives en cas de dysfonctionnement notoire.

A. Autorités de régulation :

L'article 3 du décret n° 96-103 modifiant le décret 89-775 du 30 juin 1989 fixant les modalités d'intervention des organisations non gouvernementales (ONG) dispose que « la tutelle des ONG est assurée par le Ministère de la femme, de l'enfant et de la famille ».

Le contrôle de l'Etat sur les ONG s'exerce aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré.

Au niveau central, il revient à la Direction du Développement Communautaire, à travers ses différents services, d'assurer la coordination et le suivi des actions des ONG.

Cette direction est chargée de

- concevoir une politique cohérente de développement communautaire en application des orientations nationales et en collaboration avec les autres ministères concernés ;
- d'appuyer les initiatives de base en vue d'une participation effective des populations au processus de développement économique politique social et culturel ;
- de mettre en œuvre une stratégie d'animation pouvant permettre la mobilisation sociale, l'organisation, la sensibilisation, l'éducation, la formation et la participation des populations autour des politiques, projets et programmes nationaux de développement ;
- de veiller à la cohérence, à la coordination et à l'évaluation des activités des organisations non gouvernementales sur toute l'étendue du territoire national ;
- de mettre au point un répertoire des organisations régulièrement tenu à jour et une base de données nécessaires à une meilleure information sur leurs actions et leurs zones d'intervention ;
- d'apporter un appui assistance-conseil aux organisations ;
- de participer à la formulation, à l'exécution et au suivi – évaluation des projets et programmes initiés par le ministère de la femme, de l'enfant et de la famille en direction des populations bénéficiaires ;
- d'effectuer des études dans le domaine de la recherche-développement pour déboucher sur des orientations et actions opérationnelles en matière d'animation et de développement communautaire.

Le Ministre de tutelle peut s'adjoindre les Ministères techniques compétents dans les domaines que couvre le programme d'activités de l'ONG ainsi qu'à leurs services déconcentrés au niveau régional.

Elle comprend la division « animation », la division « appui aux ONG et organisations communautaires à la base » et la division des « études et évaluation des projets de base ».

Au niveau local, la tutelle des ONG est représentée au niveau des circonscriptions administratives. Ainsi, au niveau départemental, nous avons le service départemental communautaire et le service régional de développement communautaire au niveau régional.

Un comité de coordination et de suivi peut être constitué par l'autorité décentralisée compétente.

B. Gouvernance interne

Le droit sénégalais laisse une relative liberté aux OSC en ce qui concerne leur gouvernance et leur organisation internes. En effet, si une large marge de manœuvre est laissée à certaines d'entre elles, il faut déplorer souvent l'interférence de l'Etat quant à l'auto-gouvernance d'autres OSC notamment les fondations et les ONG.

Ainsi, pour les associations, l'article 814 du COCC dispose « Les statuts doivent prévoir (...) les conditions dans lesquelles se réuniront l'assemblée générale et le conseil d'administration,..... ». De même, l'article L7 du Code du Travail dispose : « Les fondateurs de tout syndicat professionnel doivent déposer les statuts et la liste des personnes qui, à un titre quelconque, sont chargées de son administration et de sa direction ». Ainsi on remarque que ces types d'OSC bénéficient d'une liberté dans le choix des organes et des administrateurs chargés de mettre en œuvre leurs actions ainsi que de leur mode de fonctionnement. C'est pourquoi certaines de ces OSC ont tendance à peu respecter les statuts et autres textes qui les régissent. En effet, de plus en plus, naissent des inquiétudes relatives aux risques de déviation des divers ordres d'OSC notamment la partisanerie, la récupération politique le manque d'engagement et l'indifférence, l'utilisation des associations à des fins souvent « égoïstes ». C'est ainsi que se pose la nécessité de doter les OSC sénégalaises d'un code d'éthique et de déontologie, instrument juridique susceptible de leur permettre de consolider leurs acquis et de rester toujours performantes en s'adaptant au conteste de changement de la société. En effet dans le cadre de leurs missions, les OSC doivent jouer le rôle d'animateur dans leurs milieux respectifs en toute indépendance, transparence, dignité et équité.

Pour la réalisation de ses objectifs, une OSC doit se doter d'organes d'orientation, de décision de gestion, d'exécution et de contrôle. Les responsabilités et compétences de ces organes doivent être consignées dans leurs instruments de base.

A ce stade, il convient de faire remarquer aux OSC sénégalaises que leur fonctionnement doit se caractériser par la participation bénévole et volontaire. Le bénévolat et le volontariat sont indispensables au fonctionnement de toute civilisation et de toute société. Dans leur sens le plus large, ils désignent tout

acte individuel non lucratif et non rémunéré accompli sans but de carrière pour le bien-être du prochain, de la communauté ou de l'ensemble de la société. Les multiples formes sous lesquelles est pratiqué le bénévolat au Sénégal impliquent un certain risque d'abus. Il est donc important de veiller à ce que le bénévolat ne puisse en aucun cas constituer une excuse pour faire passer, voire légitimer des réductions budgétaires, car le risque serait alors très grand de tomber dans l'exploitation économique. D'autre part, le bénévolat institutionnalisé doit être basé sur le libre choix de chaque homme et chaque femme qui s'engage dans cette voie. C'est cette liberté qui leur permet de collaborer pleinement avec des organisations et des mouvements souhaitant faire appel à eux.

Toutefois, cette liberté laissée à certaines OSC pour leur gouvernance interne est à relativiser s'agissant des fondations et des ONG.

En effet pour les premières, « l'État désigne des représentants qui peuvent siéger dans les conseils de fondation avec voix délibérative. Ils doivent rendre compte de leur mission à l'autorité administrative qui les a désignés, suivant les directives reçues de celle-ci. La durée du mandat des représentants au sein du conseil de la fondation ne peut excéder trois exercices. À l'expiration du délai prévu, l'autorité administrative doit désigner de nouveaux représentants ».¹³

Alors que pour les ONG, leur programme d'investissement doit être adopté de façon consensuelle par la Communauté des ONG et les autres services de l'Etat impliqués dans l'intervention des ONG. Le programme d'investissement (PI) est un document qui comporte une description du programme ou des projets à exécuter, les objectifs visés, le volume d'investissement, le calendrier d'exécution, les moyens matériels et humains nécessaires à sa réalisation, un planning des actions à entreprendre.

Selon l'article 14 du décret de 1996, « l'ONG dépose auprès de l'autorité de tutelle, un programme d'investissement pour examen et approbation ». Des lenteurs sont observés dans la procédure d'approbation ce qui pénalise la poursuite des activités des OSC. Il y a lieu d'élaborer un manuel de procédure fixant clairement les conditions et modalités de ce contrôle.

En effet, la légitimité de l'Etat tient à ce qu'il demeure le garant de l'intérêt général. Il doit juste s'assurer du sérieux des OSC et non les handicaper.

C. Déclaration

En droit sénégalais, toute modification survenue dans l'administration d'une OSC doit faire l'objet d'une déclaration soumise à l'Administration. De même certaines OSC sont tenues de fournir à l'autorité compétente un rapport d'activités. Le Code du travail dispose à cet effet, que : « les modifications apportées aux statuts et les changements survenus dans la composition de la direction ou de l'administration du syndicat doivent être portés, dans les mêmes conditions, à la connaissance des mêmes autorités et vérifiés dans les mêmes conditions. Dans le premier semestre suivant la fin de chaque exercice, les dirigeants statutairement compétents de tout syndicat sont tenus de communiquer au Ministre chargé du travail et au procureur de la république du ressort, un rapport annuel faisant apparaître notamment les statistiques de ses effectifs, le montant des cotisations encaissées et la situation financière, en particulier le bilan du syndicat pour l'année précédente ».¹⁴ Le Code des obligations civiles et commerciales soumet les associations à la même obligation « Dès sa constitution, l'association devra être déclarée par dépôt de ses statuts auprès de l'autorité compétente (...) Les modifications survenues dans l'administration de l'association et celles qui seraient apportées aux statuts seront publiées dans la même forme ».¹⁵ pour les fondations, conformément à l'article 18 de la loi n° 95-11 du 7 avril 1995, la fondation est tenue de faire connaître à l'autorité administrative toutes les modifications ou les amendements qu'elle souhaite apporter à ses statuts à son mode d'organisation et de fonctionnement dans le cas d'une fondation étrangère représentée au Sénégal. La demande mentionne en détail les changements à apporter aux statuts.

L'obligation de fournir un rapport d'activités pèse aussi sur les fondations. En effet, l'article 14 du décret 95-415 dispose que : « la fondation établit chaque année, concernant la gestion écoulée les états et financiers

¹³ Article 13 de la loi n° 95-11 du 7 avril 1995

¹⁴ Art L 8, dernier alinéa

¹⁵ Art 818 du COCC

et les annexes, l'inventaire des éléments d'actif et de passif ; le rapport sur la situation de la fondation et ses perspectives à court, moyen et long termes ».

Cette obligation pèse aussi sur toute ONG qui bénéficie d'avantages octroyés dans le cadre de la réalisation des programmes d'investissement acceptés par le gouvernement du Sénégal. Celle-ci est tenue de présenter un rapport annuel au Ministère de tutelle, cela, trois (03) mois après la clôture de son exercice.

Pour les ONG résidant hors de Dakar, le rapport est déposé au niveau du service régional du développement communautaire, chargé de l'acheminer au Ministère.

C'est un rapport général faisant le point de l'ensemble des activités de l'ONG durant l'année écoulée. Les ONG disposant de plusieurs programmes ou projets d'investissement devront fournir autant de rapports que de projets ou programmes. Ces rapports établis en cinq (05) exemplaires, outre le Ministère de tutelle, devront être également déposés aux différents ministères en charge du secteur d'activité dans lequel intervient l'un de ces projets.

Toutefois, il convient de noter qu'il n'existe aucune disposition législative relative à l'accessibilité au public de ces déclarations.

D. Exécution des lois et sanctions

En cas de manquement à la loi, les OSC peuvent faire l'objet de sanctions administratives. En effet, « l'ONG agréée peut faire l'objet d'un avertissement ou d'une suspension pour tous les motifs justifiés que ceux relatifs au retrait de l'agrément ». ¹⁶ Cette décision ne peut être prise que par le ministre en tant qu'autorité administrative. Par conséquent, elle constitue une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant la Cour Suprême.

E. Dissolution et liquidation des actifs

En droit sénégalais, l'initiative de la dissolution volontaire d'une OSC ne peut être prise que par ses membres par une décision unanime ou suivant les dispositions prévues par les statuts.

Quant à la dissolution involontaire, elle peut être le fait, soit de l'autorité administrative, soit de l'autorité judiciaire.

Ainsi, les associations peuvent être dissoutes par décision du tribunal pour nullité de contrat, pour mésentente entre associés, pour méconnaissance rare et répétée de leurs obligations (activités politiques sauf pour les partis politiques, discriminations fondée sur la race, la religion ou les opinions politiques). ¹⁷ Les associations à but d'éducation populaire et sportive et les associations à caractère culturel peuvent l'être par décret en cas d'infraction à leurs obligations d'enregistrement et sur les modalités de leur déclaration, ou si elles ne présentent pas de garanties techniques suffisantes par rapport au but assigné par les statuts. ¹⁸ Les fondations peuvent être dissoutes par décision du ministre chargé des Finances, notamment en cas de graves irrégularités sur le mode de gestion ou de fonctionnement mettant en péril l'ordre public et les bonnes mœurs, l'intérêt général ou leur intérêt patrimonial. ¹⁹ Le procureur de la République peut, enfin, demander au tribunal civil la dissolution d'un syndicat professionnel en cas de violation, par celui-ci, de ses obligations.

En ce qui concerne la liquidation des biens de l'OSC dissoute le COCC dispose que : « Sous réserve des dispositions législatives particulières, les biens de l'association dissoute sont dévolus ou liquidés conformément aux statuts. A défaut de disposition statutaire, il est pourvu à la liquidation des biens de l'association dissoute par décision judiciaire prise soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du ministère public ». ²⁰

¹⁶ Art 23 décret n°96-103

¹⁷ Art 816 du COCC

¹⁸ Article 821, alinéa 4

¹⁹ Art 21 du décret n° 95-415 du 15 mai 1995

²⁰ Art 817

La liquidation des biens des syndicats professionnels dissouts est organisée par l'article L.14 du CT qui dispose : « En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée judiciairement, les biens du syndicat sont dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de dispositions statutaires, suivant les règles déterminées par l'assemblée générale, ou en cas de carence de celle-ci, par décision judiciaire. En aucun cas, ils ne peuvent être répartis entre les membres adhérents ».

En ce qui concerne les fondations, l'article 22 du décret n° 95-415 du 15 mai 1995 portant application de la loi n° 95-11 du 7 avril 1995 instituant la fondation d'utilité publique au Sénégal dispose : « La personnalité juridique de la fondation subsiste pour les besoins de la liquidation jusqu'à la clôture de celle-ci. Un ou plusieurs liquidateurs sont nommés ou révoqués conformément aux dispositions des statuts. Si la dissolution de la fondation est prononcée par décision de justice, à la demande d'un ou de plusieurs fondateurs ou par tout intéressé, cette décision désigne un ou plusieurs liquidateurs qui agissent suivant les règles fixées par les statuts »

Le droit sénégalais des OSC ne prévoit pas de dispositions relatives à une possibilité d'appel auprès de l'administration ou d'une juridiction contre les décisions relatives à la dissolution involontaire.

IV. ACTIVITES DES OSC

A. La capacité juridique des OSC

Les ONG sont créées à l'initiative d'individus ou de groupes de personnes (personnes physiques ou morales). Elles peuvent être nationales ou internationales dans leur composition et leur champ d'activités.

Dans le droit et la pratique au Sénégal, « association » désigne l'union d'un nombre de personnes dans un but spécifique ; lorsqu'elle jouit de la personnalité juridique elle a une identité distincte de celle de ses membres pour ester en justice, acquérir des biens ... ainsi les OSC jouissent des droits et attributions propres aux personnes morales tels que le droit de contracter avec des tiers ou d'acquérir des biens immobiliers.

Il s'agit d'organismes de droit privé. Cette nature juridique conduit la plupart des cas à un régime juridique de droit privé (ce qui n'autorise pas les associations à exercer des prérogatives de puissance publique) sauf pour les cas où la loi et le règlement permettent l'application de règles de droit public.

La création des associations est garantie par des principes fondamentaux : la liberté d'association et de réunion. Celles-ci sont consacrées par l'article 11 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par la constitution du Sénégal de 2001.

L'article 7 de la loi fondamentale, en son alinéa 2, pose le principe général de la liberté et son article 8 « garantit à tous les citoyens, les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs ».

Parmi ces libertés et droits, nous pouvons citer les libertés civiles et politiques ; celles - ci renfermant « la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté d'association, la liberté de réunion... »

Enfin, l'article 12 de la même constitution précise que « tous les citoyens ont le droit de constituer librement des associations, des groupements économiques...sous réserve de se conformer aux formalités édictées par les lois et règles. »

La liberté d'association se traduit par une vie associative florissante au Sénégal puisque l'on y dénombre des associations déclarées, reconnues par l'Etat : elles ont un siège, un statut ; déposé une demande auprès des autorités administratives, leurs dirigeants ayant fait l'objet d'enquête préalable de moralité.

Dans le droit et la pratique au Sénégal, « association » désigne l'union d'un nombre de personnes dans un but spécifique ; lorsqu'elle jouit de la personnalité juridique elle a une identité distincte de celle de ses membres pour ester en justice, acquérir des biens ... ainsi les OSC jouissent des droits et attributions propres aux personnes morales tels que le droit de contracter avec des tiers ou d'acquérir des biens immobiliers.

Ainsi l'article 819 du COCC dispose : « L'association dont les statuts ont été régulièrement déposés et dont la déclaration a été enregistrée possède la personnalité morale ; elle peut recevoir les cotisations de ses membres et acquérir à titre onéreux, tous les biens, meubles ou immeubles nécessaires à son fonctionnement. Elle ne peut acquérir à titre gratuit que par libéralité d'un de ses membres ».

Alors que l'article L.15 du CT stipule « Les syndicats professionnels jouissent de la personnalité civile. Ils ont le droit d'ester en justice, d'acquérir sans autorisation, à titre gratuit ou à titre onéreux, des biens, meubles et immeubles. Ils peuvent, devant toutes juridictions répressives, exercer tous les droits réservés à la partie civile, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent »

De même pour les ONG l'octroi de l'agrément permet à l'organisation d'agir officiellement comme O.N.G au Sénégal et donc d'obtenir la personnalité juridique.

B. Activités d'expression, militantisme, contribution à l'orientation des politiques publiques :

La société civile se pose comme un acteur social qui, dans un Etat de droit, poursuit trois objectifs :

- évaluer et critiquer les règles existantes dans tel ou tel domaine de la vie en vue de leur amélioration ;
- suggérer et proposer de nouveaux droits et règles plus conformes aux intérêts des groupes sociaux ;
- défendre et pratiquer les droits existants quand ceux-ci sont en phase avec les attentes des groupes sociaux concernés.

La finalité de la société civile est d'être un rempart contre l'arbitraire, l'injustice mais aussi une force de pression et de proposition susceptible d'orienter le cours des choses dans un sens favorable aux aspirations des populations, ou tout simplement un cadre d'organisation pratique des modalités d'amélioration des conditions de vie de ces dernières.

Ainsi au Sénégal une ONG est libre de poursuivre ses objectifs. La seule exigence en la matière (outre le but non lucratif) c'est que les objectifs poursuivis et les moyens employés à cette fin soient licites.

La variété d'objectifs que peuvent poursuivre les ONG est à l'image de leur propre diversité mais également de l'importance de la valeur de leur contribution à une société démocratique.

Ces objectifs peuvent comprendre la recherche, l'éducation, la santé, la défense de positions sur des questions faisant l'objet d'un débat public (que la position défendue soit conforme ou non à la politique déclarée des pouvoirs publics), la promotion des droits de l'homme, la sauvegarde de l'environnement, le sport.

Par les activités multiples qu'elles exercent et leur utilité, les ONG contribuent également à la réalisation des buts et principes contenus dans la charte des Nations Unies et dans la constitution de la République du Sénégal.

Pour le gouvernement du Sénégal, tous ces objectifs doivent permettre aux ONG « d'apporter leur appui au développement du Sénégal ». Cela signifie en clair que les ONG sont appelées à apporter au Sénégal, une assistance technique par la fourniture d'experts, de techniciens, de matériels et de savoir.

Par souci d'équité et de respect des libertés, mais aussi, garant de la solidarité et de la cohésion sociale, l'Etat du Sénégal, en plus des conditions de formes et de fond, interdit aux ONG « toutes activités de nature à créer au sein des populations une discrimination fondée sur les considérations à caractère ethnique, confessionnel et politique ».

L'Etat de droit pose la nécessité de l'encadrement et de la limitation des pouvoirs publics par le droit. Par conséquent, il s'agit de fonder juridiquement la garantie de la protection des droits et libertés fondamentaux des personnes face aux abus éventuels de l'Etat et du pouvoir politique. Depuis l'introduction de la démocratie participative dans les années 1990 au Sénégal, cette exigence de gouverner dans le respect

des principes de l'État de droit est portée par les acteurs de la société civile issus d'associations, de syndicats, d'organisations non gouvernementales et des divers groupes sociaux et économiques qui jouissent d'une autonomie relative d'action et d'initiative appelée à se déployer en dehors du cadre et de l'intervention de l'État. Cela, malgré les prescriptions légales et les pressions de la part de l'administration. En effet, l'article 814 du COCC dispose que « les associations autres que les partis politiques légalement constitués ou les groupements qui leur sont rattachés ne peuvent avoir un objet politique et doivent interdire toute activité politique ». Tout récemment, le Président de la République, lors d'une interview accordé à un quotidien français déclarait : « Il n'y a pas de société civile au Sénégal, juste des politiciens qui avancent masqués car ils n'osent pas prendre leurs responsabilités ».

Malgré tout, cette société civile a adopté une posture de vigilance vis-à-vis des pouvoirs publics et s'autorise à émettre des jugements critiques par rapport à des actes posés par ces derniers et susceptibles de contrevenir aux règles démocratiques, de violer les principes intangibles de l'État de droit et les exigences de transparence en matière de gouvernance.

C. Communication et coopération

Le cadre juridique sénégalais ne fait pas obstacle au droit à la communication et à la coopération des OSC. En effet, Les représentants de la société civile, à titre individuel ou es-qualité, ont le droit de communiquer et de coopérer avec d'autres éléments de la société civile. L'article 28 du décret n°96-103 dispose que : « chaque ONG, agréé dans les conditions fixées à l'article 8, peut s'associer avec d'autres ONG, en vue d'assurer la coordination de leurs activités dans un ou plusieurs organismes de même forme juridique ». La réforme de 1996 portant sur les collectivités locales a offert d'excellentes opportunités de participation et de coopération des OSC aux instances de concertation et avec des collectivités locales étrangères.

Aucune disposition du droit positif sénégalais n'interdit aux OSC de communiquer ou de coopérer entre elles pour autant que cela soit conforme à l'objet pour lequel elles ont été créées.

S'agissant en particulier de la coopération avec des entreprises, il convient de préciser qu'elle ne saurait avoir pour objet la recherche du profit. En effet, les OSC ne poursuivent pas un but lucratif, contrairement aux sociétés.

D. financement

a. Fonds étrangers :

Les ONG, lors de la mise en œuvre de leurs objectifs, peuvent solliciter et recevoir des contributions, des dons et legs en nature ou en espèces ainsi que des financements d'organismes nationaux ou internationaux (sous réserve de l'autorisation du Ministère de l'Intérieur pour les dons et legs immobiliers).

En effet, dans un contexte mondial marqué par la globalisation à pas forcé non pas seulement de l'économie mais également de la culture, la « Société Civile », est devenue un acteur incontournable du développement. Ce qui lui confère des responsabilités singulières dans des pays qui semblent vivre en marge d'un monde divisé et troublé.

Faisant face à ces défis du développement auxquels le Sénégal est soumis, les acteurs de la société civile sont confrontés à un problème récurrent rendu plus difficile par la dégradation de l'économie mondiale. Il s'agit de la recherche des financements.

Depuis quelques années des acteurs multilatéraux comme la Banque Mondiale, le FMI, le PNUD, l'Union Européenne sont partie prenante dans le financement de la société civile. Ce qui peut naturellement, analysé du point de vue de la dépendance, amener à se poser la question de la crédibilité et subséquemment de la viabilité et de l'indépendance réelle de ces organisations, dites citoyennes aujourd'hui.

Face à un Etat africain dépossédé et concurrencé, l'extérieur n'est-il pas en passe de devenir un acteur de la politique locale ? Et ce, d'autant plus que les logiques qui sous tendent l'octroi des financements sont aussi diverses que motivées par des desseins pas toujours avouables.

La question du financement de la société civile au Sénégal a ceci d'intéressant qu'elle soulève là de nouvelles interrogations relatives à l'état des forces en présence, aux logiques qui sous tendent leurs rapports, à la nature réelle de ce financement.

Ainsi au regard de la nature et de la réalité de son financement, la société civile sénégalaise peut-elle être crédible vis-à-vis des populations et des partenaires au développement?

Au Sénégal, les modes de financement des organisations de la société civile et leur dépendance économique avérée font peser de nombreux doutes sur la crédibilité voir la viabilité de celles-ci. Toutefois, l'indépendance de la « société civile » sénégalaise en elle-même doit être perçue comme étant en construction.

Toutefois, il est interdit à un parti politique de recevoir des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal, sous peine de dissolution, selon l'article 4 de la loi n° 81 – 17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques. Quant aux OSC et associations de participation à l'effort de santé publique, la reconnaissance d'utilité publique n'est pas un préalable au bénéfice de subventions.

Il ressort de ces dispositions que les OSC peuvent recevoir des financements de l'extérieur. A cet égard, elles sont soumises au droit bancaire commun, notamment l'ouverture d'un compte bancaire.

Le cadre juridique sénégalais des OSC ne comporte pas de dispositions spécifiques relatives au financement des associations domestiques par des fonds étrangers (par exemple, une autorisation ministérielle, l'obligation de déposer les fonds dans une banque contrôlée par l'Etat etc.).

b. Activités économiques:

Les textes régissant les OSC en droit sénégalais ne comportent pas ou peu d'indications sur la capacité de ces organisations à entreprendre des activités économiques ou commerciales.

Les dispositions du Code des obligations civiles et commerciales concernant les associations ne mentionnent que des ressources non marchandes. Ainsi, une association ayant acquis la personnalité juridique après l'enregistrement de sa déclaration « peut recevoir des cotisations de ses membres (...). Elle ne peut acquérir à titre gratuit que par libéralité d'un de ses membres ». ²¹ Lorsque l'association acquiert la reconnaissance d'utilité publique « Elle peut bénéficier de subventions publiques et être autorisée à recevoir des dons et legs de toute personne. » ²²

La seule mention d'une activité économique figure indirectement dans le modèle de statuts-type des associations reconnues d'utilité publique. L'article 11 de ces statuts-type concernant les ressources mentionne expressément que les ressources peuvent comprendre le produit « des ressources créées à titre exceptionnel et s'il ya lieu avec agrément de l'autorité compétente. » Une note indique que ces ressources sont les « quêtes, conférences, tombolas, loteries, concerts, bals et spectacles autorisés au profit de l'association ». Il semble donc qu'une association, si tant est qu'elle soit reconnue d'utilité publique, se voit reconnaître la possibilité de conduire des activités économiques exceptionnelles en lien avec son objet social non lucratif.

Toutefois, on note une connexion de plus en plus forte entre les OSC et le mouvement économique. L'organisation syndicale qui nous paraît la plus intéressante et sur laquelle une analyse plus approfondie porte dans cet état des lieux est l'Union nationale des commerçants et industriels du Sénégal/ (UNACOIS/DEF). C'est une association créée en 1989 sous l'impulsion 'd'opérateurs économiques sénégalais' évoluant la plupart dans l'informel. En 1994, l'association a poussé ses membres à créer une société anonyme (Unacois-SA) qui regroupe plus 700 personnes qui a exercé une pression sur l'Etat pour la libéralisation du riz afin d'offrir des opportunités aux commerçants mais aussi à aider les populations à disposer d'un riz de meilleure qualité à des prix plus bas.

Au total, l'analyse de la configuration de cette association du secteur dit informel et du rôle qu'elle veut jouer montre son engagement à participer activement à l'alternative économique du pays et à la reconnaissance de l'action populaire dans le développement économique. L'ensemble des projets qui ont

²¹ COCC, article 819 alinéas 1 et 2.

²² COCC, article 820.

été montés répond à cette problématique de proposer, voir d'imposer à l'Etat une autre vision des arrangements économiques et sociaux.

Notons que les statuts-types suggérés par le ministère de l'Intérieur pour les associations simplement déclarées ne comporte pas la mention des ces ressources exceptionnelles à caractère économique. Les dispositions du Code des obligations civiles et commerciales concernant les associations à but d'éducation populaire et sportives, les associations à caractère culturel et les associations de participation à l'effort de santé publique de la même manière ne font aucune référence à des ressources de caractère économique.²³

S'agissant des fondations reconnues d'utilité publique, les tombolas et loteries payantes sont les seules ressources présentant un caractère économique qui figurent au nombre des ressources expressément autorisées.²⁴

L'admission de l'intervention des OSC dans le champ des activités économiques apparaît donc, au moins au regard de la lettre de la loi, doublement limitée en droit sénégalais. En effet, elle vise les associations ou fondations reconnues d'utilité publique qui constituent une part infime des OSC. En outre seules des activités économiques accessoires sont mentionnées dans la loi.

Ajoutons, en mettant de côté le régime particulier des ONG, que la fiscalité sénégalaise n'offre aucun traitement fiscal préférentiel aux OSC qui mettraient en œuvre des activités économiques habituelles (voir ci-après section V. Fiscalité).

c. Financements publics :

Aux termes de l'article 820 du COCC, une association, reconnue d'utilité publique, peut bénéficier de subventions publiques (...) ». Etant donné le nombre limité de structures reconnues d'utilité publique au Sénégal, cela signifie que la grande majorité des OSC n'a pas accès à ces financements publics (subvention par exemple). Notons que le principe ainsi énoncé ne fait pas l'objet d'une application toujours cohérente ou rigoureuse. Dans le cadre de l'évaluation, certaines structures rencontrées signalent avoir bénéficié de subventions de l'Etat bien que n'étant pas officiellement reconnue d'utilité publique. Cette source de financement ne devrait néanmoins entraîner les OSC bénéficiaires à une sorte de « faire faire ». Autrement dit, malgré les subventions qu'elles reçoivent de l'Etat, les OSC ne doivent être nullement le bras séculier de celui-ci. La réalité demeure néanmoins qu'en dehors de certains types d'organisations telles les ONG qui font l'objet d'une attention et d'un soutien substantiel des pouvoirs publics, la majorité des OSC ne bénéficient d'aucun soutien organisé et significatif de la part de l'Etat. Toutefois, depuis un certain temps, des partenaires comme l'USAID ont entrepris une politique de financement des associations visant la mise en œuvre par celles-ci de réalisations substantielles. Néanmoins, on ne peut manquer de noter la vigilance des ONG vis-à-vis de cette tendance exprimée par ces partenaires.

En application du Code des obligations de l'Administration et de la loi portant Code des marchés publics, le décret n° 2007-545 du 25 Avril 2007 portant Code des marchés publics prévoit en son article 2 et 3 la possibilité pour les OSC de conclure des marchés publics en tant personne morale de droit privé pour le compte d'une autorité contractante et seront soumises aux règles qui s'appliquent dans les conditions stipulées aux articles 31 à 34 du décret.

A titre informatif les ONG sont soumises à la procédure de passation des marchés publics telle que celle-ci résulte des Directives communautaires (UEMOA) et du décret 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des marchés publics (art 1 à 3).

Dans le cadre des politiques des promotions des PME et des Micro finances, on a enregistré une tendance à confier à des OSC la mise en œuvre de programme d'appui aux micro entreprises. La gestion de ces programmes est aujourd'hui confiée à des OSC comme intermédiaire réputé plus proche des populations.

d. Autres restrictions :

²³ COCC, article 821, alinéa 3.

²⁴ Loi No 95-11 du 7 avril 1995, article 15.

Les travaux de la cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF) nous indiquent que les ONG qui sont au nombre de 470 dont 295 nationales et 175 internationales font l'objet d'une attention toute particulière dans le cadre des contrôles. Les raisons invoquées tiennent aux exigences de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Il est question d'associer la cellule en amont dans le processus d'agrément des ONG notamment, sur le contrôle de l'origine licite des fonds dont elle bénéficie. L'Etat invoque également, la nécessité d'une vigilance face à la dimension criminelle potentielle des flux financiers.

Les relations entre l'Etat et les OSC notamment les ONG au Sénégal sont marquées par des tensions récurrentes dues à l'absence de communication et de collaboration pourtant essentielle au demeurant, entre eux.

Les OSC dénoncent pêle mêle, les lenteurs administratives, l'absence de subventions et d'appui étatique aux initiatives, le non respect des engagements concernant la participation de l'Etat à la réalisation des programmes et des projets, un contrôle de la gestion des OSC sur fond de soupçon vis-à-vis de leurs dirigeants.

L'administration reproche souvent aux ONG de ne pas disposer de programmes d'activités cohérents avec les objectifs de développement économique harmonisé, et de capter les ressources de l'extérieur en ne fournissant pas des informations sur l'utilisation des fonds.

Globalement il n'y a pas restriction quant à la capacité des OSC à rechercher des financements, sous réserve que ces derniers soient conformes à leur objet, notamment la poursuite d'un but non lucratif.

E. FISCALITE

A. Traitement fiscal du revenu des OSC:

Il n'existe pas en droit fiscal sénégalais, hormis dans le cadre du statut particulier des ONG de développement, des dispositions organisant un traitement fiscal préférentiel des ressources des OSC. Les ressources traditionnelles des OSC telles que les cotisations des adhérents, les dons ou les subventions ne sont pas assujetties aux impôts commerciaux (impôt sur les sociétés ou TVA) mais elles sont principalement de nature non marchande. En revanche, toute activité économique ou commerciale mise en œuvre par une OSC entre dans le champ des impôts commerciaux.

Ainsi toute personne morale « se livrant à une exploitation ou à des opérations à caractère lucratif » est assujettie à l'impôt sur les sociétés.²⁵ Les associations ou organismes sans but lucratif sont affranchis de l'impôt sur les sociétés.²⁶ Toutefois, la portée de l'exemption n'apparaît pas clairement. Il reste notamment à définir si une OSC se livrant, par exemple, à des activités économiques ou commerciales en lien avec la réalisation de son objet social non lucratif est considérée comme un « organisme sans but lucratif » au sens de l'exemption précitée. A défaut, elle relève du principe de l'assujettissement des activités à caractère lucratif. Au regard des quelques échanges engagés avec l'administration fiscale sur ce point, il semble que cette dernière apprécie prévaut.²⁷

De même, en matière de TVA, est imposable toute personne physique ou morale effectuant au Sénégal des affaires relevant d'une activité économique, incluant les livraisons de biens ou les prestations de services.²⁸

²⁵ Article 4-10e du Code Général des Impôts (CGI)

²⁶ Article 5-7e du CGI.

²⁷ Omar Alioune Ciss, in «Fiscal, Traité Pratique de la Fiscalité Sénégalaise », (Ed. Comptables et Juridiques, 2003), § 1066-3, p.78 et 79, semble aller dans ce sens. Il indique que les autres personnes morales assujetties à l'impôt sur les sociétés au sens de l'article 4-10 du CGI « sont notamment les syndicats professionnels lorsqu'ils se livrent à des opérations commerciales et les associations qui organisent régulièrement des manifestations sportives ou culturelles payantes.» L'exemption des associations ou organismes sans but lucratif prévue à l'article 5 du CGI n'est toutefois pas mentionnée dans l'ouvrage.

²⁸ Article 283 du CGI.

Selon la doctrine, les opérations ci-dessus mentionnées qui seraient réalisées par des OSC sont imposables, y compris lorsqu'elles le sont de manière occasionnelle.²⁹ Il importe en outre peu « que les opérations soient réalisées avec des tiers ou avec des membres de l'association ». Ainsi « lorsque les prestations de [l'OSC] sont offertes à ses membres en contrepartie des cotisations dont ceux-ci s'acquittent, elles entrent dans le champ d'application de la TVA ».³⁰

Par tolérance, l'administration fiscale ne recherche pas en paiement de la TVA les œuvres charitables ou philanthropiques qui réalise une opération taxable et dont le fonctionnement est assuré principalement par des dons ou subventions et reconnues comme telle par arrêté ministériel.³¹ Notons toutefois qu'une douzaine d'organisations au plus figurent sur cette liste (voir ci-après incitation fiscale aux dons).

Aux ONG spécifiquement, le Gouvernement du Sénégal peut accorder l'exonération des droits et taxes sur les matériaux, matériels et équipements, à l'exception des lubrifiants, importés ou acquis sur le territoire national et destinés à la réalisation de leurs programmes.³²

Notons enfin que les ONG peuvent sous conditions solliciter le paiement hors TVA de la facture de leurs fournisseurs.

Cela nécessite des formalités préalables auprès de l'administration fiscale aux fins de solliciter le visa permettant de bénéficier de la facturation hors TVA.³³

B. Droits de douanes:

Le Gouvernement du Sénégal octroie aux ONG l'admission temporaire des véhicules à usage utilitaire acquis localement ou importés pour la réalisation de leurs programmes.³⁴

Les effets et objets en cours d'usage composant le mobilier personnel des agents non sénégalais des ONG, de leurs conjoints et des membres de leur famille sont admis en franchise de droits d'entrée et taxes d'effets équivalents. Cette franchise n'est accordée que dans un délai n'excédant pas les six mois à compter de la date de première installation. Pour obtenir cette franchise, les intéressés, sont tenus de produire à l'appui de la déclaration d'importation :

- un inventaire détaillé des effets, daté et signé par leurs soins, accompagné d'une attestation certifiée par laquelle ils déclarent que les objets leur appartiennent ;
- une attestation de piste de service délivrée par l'ONG qui les engage.³⁵

Pour bénéficier des avantages ainsi mentionnés, l'ONG dépose auprès de l'autorité de tutelle un programme d'investissement pour examen et approbation. Les exonérations accordées sur la base dudit programme sont exécutées suivant un calendrier dont la durée ne peut excéder deux ans.³⁶

C. Incitation fiscale aux dons:

Les versements effectués par les entreprises au profit des œuvres ou organismes d'intérêt général à caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial, désignés par arrêté ou décret sont considérés comme charges déductibles dans la limite de 2 pour mille du chiffre d'affaires de l'entreprise versante.³⁷

Les versements des particuliers à ces mêmes œuvres ou organismes ouvrent droit à une déduction limitée à 0,50% du revenu global.³⁸

Il est à noter que la liste des œuvres ou organismes au profit desquels les dons des particuliers ou des entreprises sont fiscalement déductibles ne comporte qu'une douzaine d'organisations.

²⁹ *Id.* « Fiscal, Traité Pratique de la Fiscalité Sénégalaise », § 2216, p. 400 et 401

³⁰ *Id.* l'auteur citant une lettre No 198/DGID/LEG 2 du 10 avril 1998.

³¹ *Id.* § 2216, p. 401.

³² Décret No 96-103 fixant les modalités d'intervention des ONG, article 9.

³³ Article 309 du CGI.

³⁴ *Id.* Article 10.

³⁵ *Id.* Articles 12 et 13.

³⁶ *Id.* Article 14.

³⁷ Article 8-3 du CGI

³⁸ Article 36-5 du CGI

Ajoutons que la reconnaissance d'utilité publique d'une association ou d'une fondation ou encore l'agrément d'une association en qualité d'ONG ne lui confère pas *ipso facto* le bénéfice de l'incitation fiscale aux dons.

Ainsi la portée de l'incitation fiscale aux dons à des œuvres ou organismes d'intérêt général est extrêmement limitée, pour ne pas dire insignifiante.

D. Frais de gestion:

Il n'existe pas de plafond pour les frais de gestion ou les salaires payés par les OSC au Sénégal.

VI. CONCLUSIONS :

Aux termes de la présente évaluation, on peut affirmer, d'une manière générale, qu'au Sénégal, les OSC bénéficient d'une certaine liberté sous réserve cependant qu'elles se conforment aux lois et règlements en vigueur. Ceci est d'autant plus vrai que la législation en vigueur a été édictée de façon participative avec l'implication de tous les acteurs concernés.

Toutefois, le bilan du cadre législatif et réglementaire pourrait être amélioré compte tenu des enjeux prioritaires identifiés, des relations entre le gouvernement et les OSC et de la crise financière mondiale.

Quelques recommandations stratégiques pourraient être ainsi formulées.

Dégager les enjeux prioritaires auxquels doit faire face la société civile revient à répondre à la question de savoir comment les OSC doivent se positionner en interlocutrices incontournables des pouvoirs publics.

A. Enjeux prioritaires

Les OSC doivent, plus que jamais, se positionner en interlocutrices incontournables des pouvoirs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

A cet effet, elles doivent notamment gagner en efficacité et en indépendance vis-à-vis de l'Etat, des partis politiques et autres leaders d'opinions.

Ce qui passe par un renforcement du cadre juridique et institutionnel des OSC.

Au Sénégal, il existe un projet de loi et un projet de décret d'application portant cadre institutionnel régissant l'intervention des ONG.

Cette réforme vise notamment à :

- régir le cadre d'intervention des ONG par une loi ; ce qui devrait renforcer la protection de ces associations qui sont jusqu'ici réglementées par un décret ;
- faciliter les conditions d'agrément pour les associations ou organisations étrangères qui devraient dorénavant justifier de deux années d'exercice au Sénégal, au lieu d'une expérience suffisante dans leur pays d'origine, comme c'est le cas maintenant ;
- limiter les pouvoirs de l'autorité de tutelle en matière d'octroi d'agrément ; désormais, cet agrément serait accordé, sur avis conforme et non consultatif d'une commission ad hoc ;
- renforcer les moyens des ONG auxquelles l'Etat aurait l'obligation et, non plus la faculté d'accorder des exonérations ; il est même prévu une exonération de TVA sur les achats locaux de biens et services destinés à la réalisation des programmes agréés.

Enfin, il y aurait concordance entre la durée de validité des exonérations et celle des programmes. Cette validité ne serait plus limitée à deux (2) ans.

B. Position du Gouvernement

Les contraintes d'ordre juridique auxquelles les OSC sont souvent confrontées sont :

- les obstacles à la création ;
- les obstacles à l'activité opérationnelle ;
- les obstacles à l'expression et aux actions de soutien ;
- les obstacles aux contacts et à la communication ;

- les obstacles aux ressources.

Outre les obstacles aux ressources, les gouvernants accueillent parfois mal les prises de positions négatives des OSC sur les questions politiques (dysfonctionnement du processus électoral) et les actes de mal gouvernance (corruption, impunité) dont seraient responsables les pouvoirs publics. Ces derniers ont tendance, en l'espèce, à accuser les OSC de positions partisans. Si elles ne sont pas carrément qualifiées de « cheval de Troie » de l'opposition.

C. Crise financière

En l'absence de statistiques fiables, l'on peut penser que les OSC, comme toutes les autres structures, sont frappées par la crise financière.

Cette situation pourrait se traduire par une baisse des financements reçus et donc par des difficultés de mise en œuvre des projets et programmes des OSC.

D. Réponses stratégiques

Plusieurs initiatives concrètes pourraient être prises en vue d'améliorer le cadre juridique et institutionnel des OSC.

a. Sur le cadre juridique

Il s'agit notamment de :

- faire adopter, dans les meilleurs délais, les projets de loi et de décret régissant les ONG ;
- procéder à un état des lieux exhaustif de l'ensemble du cadre juridique des OSC pour en identifier les lacunes aux fins d'une vaste réforme qui tiendrait compte du contexte actuel du Sénégal au triple plan politique, économique et social.

Cette réforme devrait tendre vers un renforcement de l'indépendance et des moyens d'intervention des OSC. Ce qui pourrait passer par faire de certaines OSC, notamment les ONG, des agences d'exécution de certains programmes et projets, à l'instar de la pratique en cours dans certains pays.

b. Sur le plan institutionnel

Les services de l'Etat intervenant dans la création et le fonctionnement des OSC sont relativement nombreux (Ministère de l'Intérieur, Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère chargé du Développement communautaire, Ministère chargé de la Jeunesse et des Sports, Ministère de la Santé, etc.).

Certains services techniques de ces ministères sont confrontés à un déficit en ressources humaines, financières et matérielles, qui en réduisent l'efficacité dans le traitement des dossiers à eux soumis, pour examen.

Il en résulte un besoin urgent de combler ce déficit.

En outre, il serait nécessaire de renforcer la synergie et la coordination entre les différents services. Enfin, la possibilité de créer un guichet unique pour l'accomplissement de certaines formalités par les OSC pourrait être étudiée, à l'instar de ce qui se passe pour les investisseurs. Des OSC, à identifier, pourraient ainsi bénéficier de cette procédure spéciale.

Quelques pistes nous semblent indispensables dans toute réforme pour l'amélioration du cadre législatif et réglementaire des OSC, notamment :

- Réviser les principes régissant la déclaration des associations afin de gommer les aspects de la procédure qui nuisent au caractère déclaratif conforme au respect de la liberté d'association.
- Réorganiser la tutelle du secteur non lucratif de manière à mieux coordonner la perception et l'action de l'Etat. Il n'existe en effet aucune branche du gouvernement qui a une vision globale du

secteur et de sa réglementation. Certains secteurs comme celui des ONG ont une visibilité importante alors que la vaste majorité des autres OSC travaillent essentiellement dans l'ombre et sans soutien des pouvoirs publics.

- Améliorer la représentation des associations dans les instances consultatives nationales, par exemple au Conseil économique et social.
- Réviser les dispositions qui régissent les ressources des associations pour développer les capacités de financements du secteur :
 - o En abordant expressément la question des activités économiques et commerciales que les OSC pourraient être en droit de conduire en lien (ou non) avec leur objet social et les conséquences fiscales éventuelles.
 - o En développant une réglementation qui accorde aux OSC un régime fiscal préférentiel pour les activités et ressources de nature économique en lien avec la conduite de l'objet non lucratif
 - o En élargissant la capacité des OSC à bénéficier de subventions et autres financements publics en élargissant la notion d'intérêt général qui est en l'état inutilement restrictive. Cela nécessite de repenser le cadre législatif et réglementaire définissant l'intérêt général et l'utilité publique.
 - o En Développant les incitations fiscales à la philanthropie envers les OSC qui en l'état de la législation fiscale ont une portée insignifiante
- Promouvoir des outils de transparence dans la gestion des OSC, notamment l'adoption d'une nomenclature comptable spécifique aux OSC.
- De manière plus générale, recentrer l'attention des pouvoirs publics sur le développement de la composante majoritaire du secteur non lucratif, notamment les associations locales et de proximité
- Améliorer et augmenter les moyens mis à la disposition du Ministère de l'Intérieur et le Ministère de tutelle des OSC et ONG pour surveiller et contrôler les associations d'utilité publique et simplifier la tutelle administrative avec l'aménagement d'une procédure d'approbation tacite des programmes et projets d'investissement ainsi que des actes de gestion, et de l'acceptation des dons et legs.

ANNEXES :

Leçons apprises des enquêtes de terrains

THIES

1) Enjeux :

Au niveau de Thiès, les Organisations de la Société Civile sont confrontées à un problème majeur d'organisation liées à leur capacité, il apparaît que certaines d'entre elles ont de sérieuses difficultés pour accomplir convenablement leur mission.

La plateforme des acteurs non étatiques a mis en place un programme de renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles à travers de plusieurs sessions de formation.

Toutefois, l'application de ces modules de formation au niveau de certaines OSC pose problème notamment pour les organisations de femmes en raison précisément de l'absence de ressources humaines qualifiées pour démultiplier la formation.

Il est donc urgent, de mettre en place un programme d'appui institutionnel pour toutes les OSC.

Un deuxième enjeu concerne le financement et l'accès aux ressources pour les OSC. A Thiès, certains projets ont permis d'accéder à des financements plus ou moins importants notamment, le projet UCN-Pays-Bas et le Projet de bonne gouvernance qui ont permis à des organisations féminines de disposer de quelques ressources pour mener à bien leurs activités. Seulement, ces partenaires conduisent les projets avec des procédures complexes et des contraintes qui exigent le recours à des professionnels (consultants sénior qui ne peuvent être pris en charge par ces associations).

2) Législation actuelle ou projet en cours :

Il a été question d'une législation en cours à l'initiative des pouvoirs publics sur l'encadrement des OSC : ce qui a mis en alerte ces dernières. Il y a même eu une réaction officielle du CONGAD à ce sujet.

Le CONGAD travaille activement à l'adoption d'un code de déontologie et à une cartographie de toutes les ONG membres de son réseau pour une lisibilité et une parfaite clarté de leurs activités.

Il n'y a pas pour l'instant une information suffisante sur les initiatives des pouvoirs publics en la matière, mais, il demeure clair que certaines contraintes majeures sont rencontrées par la plupart des ONG pour faire signer leur programme d'investissement.

Cette situation handicape sérieusement ces OSC qui ne peuvent exécuter correctement leur budget et mettre en œuvre leur programme d'activité.

3) Position du gouvernement :

Ces restrictions sont aujourd'hui tellement fréquentes qu'il y a une suspicion légitime sur les intentions des pouvoirs publics à l'égard de certaines ONG.

S'agissant des conférences d'harmonisation, organisées par les autorités administratives, plusieurs ONG sont exclues du processus alors que la participation de tous les acteurs devrait être la règle.

4) Crise financière :

La question de la performance des ONG est aujourd'hui largement affectée par la fin des projets et le développement de l'appui budgétaire. La fin des projets affecte particulièrement les ONG en ce qui concerne le maintien de leur personnel déjà formé en même temps qu'elle grève les charges liées à ces personnels (cotisations sociales, charges, diverses) : ce sont des facteurs de déséquilibre qui menacent la performance des OSC.

5) Réponses stratégiques :

Au plan juridique, il faut signaler que beaucoup d'initiatives ont été prises pour amener les pouvoirs publics à discuter sur le statut des ONG compte tenu des mutations qui sont intervenues. A ce jour, malgré la volonté notamment du CONGAD, il n'a pas été mis en place une commission mixte de réflexion en vue d'adapter les textes.

La mise en place d'une telle commission constitue une réponse adéquate à la nécessité d'un renforcement de la Société Civile.

KOLDA

1) Enjeux :

Les défis et enjeux majeurs auxquels sont confrontés les OSC dans la région de Kolda sont liés essentiellement à deux facteurs : le retour de la paix en Casamance qui est une préoccupation majeure des ONG qui ont eu à jouer par le passé un rôle important de médiation dans la crise au Sud. Or, on note une tendance à un désengagement dans ce processus suite aux menaces et à des volontés de les exclure.

Mais il est essentiel que les OSC de notre région continuent de se battre pour assumer le retour de la paix à travers des actions crédibles et concertées.

Le deuxième défi majeur concerne la lutte contre la pauvreté. En effet, la région est considérée comme très pauvre alors que paradoxalement, elle a une potentialité extraordinaire du point de vue des ressources naturelles. C'est donc de la responsabilité des OSC de lutter pour que ce potentiel économique soit exploité au mieux et au bénéfice des intérêts des populations locales.

A cet égard, l'enjeu se situe sur la nécessité du renforcement de l'organisation institutionnelle des OSC autour d'un pôle renforcé. Il y a une forte tradition d'association dans la région qui donne naissance à un mouvement associatif assez dense, traditionnellement villageoise et culturelle mais, devenue avec les défaillances de l'Etat de grands mouvements crédibles.

Cependant, toutes les velléités de grandes fédérations à vocation régionale ont fini par l'implosion avec de petites structures, un morcellement en organisation sans envergure. Un des défis consiste donc, en l'émergence d'OSC locales fortes, capables de peser sur les enjeux ci-dessus, il y a certes des regroupements par famille d'activités (producteurs) ou par ONG (CONGAD) mais, il reste à relever le défi de la création d'organisations fortes pour prendre le leadership.

2) Législation actuelle ou projet en cours :

S'agissant de la législation et des initiatives en la matière, pour ce que nous en percevons, la législation actuelle sur les ONG n'est pas satisfaisante. Car il s'agit d'un cadre réducteur, qui décrit un cadre d'intervention technique. Cela est lié à la suspicion qui a toujours considéré les ONG comme des structures subversives.

A titre d'exemple, ce texte interdit aux ONG de traiter des questions politiques, alors que, on ne peut faire du développement local sans parler de politique en matière d'éducation, de formation etc. Les correspondances des représentants de l'Etat nous rappellent sans cesse les exigences légales à respecter. Au fond, dans l'esprit de ce texte, « liberticide », les ONG sont cantonnées et muselées. C'est peut être l'appellation même d'ONG qui pose problèmes (organisations non gouvernementales). « Une fois le Président de la République au début de l'alternance n'a-t-il pas parlé à propos des ONG de véritables maquis, personne ne sait ce que font les ONG, d'où tirent –elles leurs argents ? Et Qu'est ce qu'elles en font ? ». Ces interrogations à elles seules renseignent sur l'état d'esprit des pouvoirs publics sur les ONG.

C'est dire que les relations sont toujours tendues entre les pouvoirs publics et les OSC qui sont quelques parts, des contre-pouvoirs.

3) Position du gouvernement :

On note actuellement une tendance sous prétexte d'harmonisation et de cohérence des politiques publiques ou de sécurité publique, actuellement une tendance à une mainmise sur le mouvement associatif.

Bien entendu, il est bon d'harmoniser dans une aire géographique donnée, les différentes interventions des acteurs. Mais, il n'est pas possible de dire par exemple à une organisation villageoise ou à une ONG comment construire un puits ou d'inscrire ses initiatives dans un cadre budgétaire précis. La lutte contre le terrorisme est aujourd'hui un motif invoqué pour passer aux peignes fins les activités des organisations de la société civile.

Il n'est pas rare dans le cadre de partenariat, de se voir exiger la liste des membres de l'ONG avec des données nominatives personnelles. Les échos obtenus de certains établissements financiers font état de contrôle très sévère sur les comptes bancaires de certaines organisations de la Société Civile notamment, de leurs sources de financement.

4) Crise financière :

La réduction drastique de l'aide au développement se constate sur le terrain (fin de la coopération autrichienne à Kolda, rationalisation des interventions entre partenaires au développement notamment dans l'Union Européenne avec des concepts de « pays de concentration ». Cette raréfaction des ressources entraîne une âpre compétition et une vive concurrence entre les différentes OSC pour capter les ressources disponibles. Il s'y ajoute que l'Etat pense que les ONG sont suffisamment riches pour ne pas leur verser de subvention.

Il n'est même pas rare que des services techniques administratifs sollicitent les ONG pour un appui à leur mission, alors que c'est l'inverse qui devrait se produire.

5) Réponses stratégiques :

Les réponses concrètes consistent à faire prendre conscience à toutes les OSC qu'elles doivent d'abord et avant tout compter sur leur propre force en initiant des stratégies de mobilisation propres par exemple, en développant une expertise dans un domaine tel que le génie civil (à l'image du GADEC qui est devenu une véritable agence d'exécution pour des projets de développement).

Il en est de même pour le CONGAD qui s'est positionné comme opérateur dans certains programmes.

Il reste évident que face au développement des instruments de micro finances et des mutations en cours, une vigilance accrue s'impose sur les nouveaux opérateurs privés et les institutions de micro-finances qui s'enrichissent davantage qu'elles n'enrichissent les populations.

LOUGA

1) Enjeux :

L'enjeu est de rendre crédible les OSC dans un contexte de confusion sur le rôle des différents intervenants se réclamant de la société civile. Les OSC ne communiquent pas suffisamment sur leur rôle, leur place et leurs responsabilités. Il y a donc lieu de les fortifier et de les renforcer pour les rendre aptes à jouer leur rôle de régulateur social.

Les ONG ne communiquent pas sur le travail de terrain. A cet égard, l'élaboration de la cartographie des ONG est un enjeu fondamental pour les OSC de Louga.

2) Législation actuelle ou projet en cours :

Le cadre actuel législatif ou le nouveau texte dont on parle et sur lequel il y a absence de communication sont des sources d'inquiétudes. Le problème majeur réside dans le renouvellement des programmes d'investissement et l'octroi des autorisations administratives nécessaires à la circulation des véhicules admis en transit temporaire.

3) Position du gouvernement :

La Coordination des activités des ONG avec les politiques publiques constitue un alibi d'encerclement pour les gouvernements. Les évaluations par le Ministère de tutelle des ONG n'associent pas les services déconcentrés de l'Etat, ce qui est une source évidente de frustration.

La dernière réunion d'harmonisation à Louga a été l'occasion d'un véritable procès en règle des OSC. En réalité, les représentants de l'Etat ignorent le fonctionnement des ONG et les contraintes auxquelles elles doivent faire face.

4) Crise financière :

Elle est une réalité qui a conduit à une fragilisation de la société civile. La création d'agences et l'élaboration de grands projets étatiques ont sérieusement concurrencé les OSC. Le faire-faire capte l'argent. Plusieurs projets se sont arrêtés avant leur échéance faute de moyens financiers.

5) Réponse stratégiques :

Au niveau de Louga il ya le CONGAD et la plate forme des acteurs non étatiques qui sont des structures de coordination des ONG, syndicats. Mais, il faut aujourd'hui des structures plus fortes, une véritable coalition des forces pour postuler ensemble, dans le cadre de comité commun de rédaction des projets.

DIOURBEL

1) Enjeux :

Pour Diourbel, la plus grande préoccupation c'est la non-intervention des partenaires au développement dans la région. Malgré la tenue de plusieurs ateliers de plaidoyers. Historiquement Diourbel a toujours était le parent pauvre des interventions des partenaires au développement.

Au niveau des politiques publiques, La Région est la grande oubliée hormis la ville sainte de Touba où on note une forte concentration d'associations relevant plus de l'informel.

2) Législation ou projet en cours

Aucune information sur l'évolution en cours dans le secteur sauf les échos de la presse sur les velléités d'encadrement des OSC par l'Etat.

En réalité, les textes actuels prévoient une implication des OSC notamment dans le cadre de la décentralisation. Cette implication est plus théorique qu'opérationnelle. Il y a lieu de voir le cas des ONG qui sont alignés sur la convention commerce en l'absence de dispositions spécifiques les concernant. Une loi d'orientation sur les OSC nous semble indispensable.

3) Position de Gouvernement :

La conférence d'harmonisation au niveau de l'ARD présentes quelques velléités de restriction mais constitue aussi une opportunité de dialogue. Il appartient aux OSC d'en faire de véritables espaces de démocratie.

4) Crise financière :

Actuellement la crise est telle, qu'au niveau fiscal, les OSC ne sont pas en mesure de respecter leurs engagements vis-à-vis de l'Etat et des Organismes de sécurité sociale (les charges de personnels, IPRES, CSS, Cotisations patronales etc.). Il est essentiel de développer présentement des stratégies d'autofinancement en mettant en place des activités génératrices de revenus comme la gestion d'une auberge pour parer à toute rupture du financement extérieur. Là également, le fisc descend pour percevoir

les impôts et taxes dus au titre de cette activité. Or, l'Etat doit comprendre et modérer les coûts pour ne pas compromettre les projets à la base.

5) Réponses stratégiques :

Ce qui est urgent et qui manque à Diourbel, c'est la tenue des états généraux des OSC, une sorte d'assises pour faire le diagnostic et trouver les thérapies idoines ainsi que les actions essentielles à mener pour renforcer la Société Civile.

SAINT-LOUIS :

1) Enjeux :

C'est de retrouver la vitalité et l'originalité des ONG. Tout se passe comme si les programmes des ONG sont maintenant exécutés par l'Etat. Depuis la fin du plan de développement intégré de la santé et des projets du FNUAP, c'est l'Etat qui fixe les orientations.

Il faut donc mettre fin à la suspicion sur les ONG.

2) Législation et projet en cours :

Le cadre législatif et réglementaire actuel permet globalement aux ONG de jouer leur rôle à condition qu'elles soient associées à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets et programmes. .

3) Position du gouvernement :

Les ateliers d'harmonisation au niveau des ARD sont conçus, on a l'impression pour dépouiller, les ONG. Depuis l'alternance, les bailleurs ne se bousculent plus pour accompagner les OSC en raison aussi du discours des pouvoirs publics.

4) Crise financière :

Cette crise est une réalité au point que certaines développent des stratégies de captation tout azimut des financements y compris lorsqu'ils ne rentrent pas dans leurs champs d'action.

Les OSC ne sont même plus en mesure d'honorer le paiement de certaines redevances dues à l'Etat par exemples les versements dus au titre des véhicules acquis dans le cadre du PDIS (on continue de payer en dépit de la fin de projet).

5) Réponses stratégiques :

Le positionnement des ONG dans les instances de décisions est un défi majeur. Il s'agit de les intégrer à tous les niveaux notamment par le biais de l'observatoire pour la bonne gouvernance. C'est à ce prix qu'elles pourront influencer une culture participative et citoyenne.

Le regroupement des OSC en une fédération, la promotion de la bonne gouvernance, est un gage de succès. Le financement public des ONG pourrait être obtenu grâce à la valorisation des produits locaux.

Il y a lieu de travailler à harmoniser les programmes des ONG.

FATICK

1) Enjeux :

Dés lors, que les OSC se veulent être l'interface entre les populations et l'Etat, la maîtrise des politiques et programmes dans leur espace d'intervention ainsi que la capacité à intervenir pour jouer leur rôle de vieille, d'interface de plaidoyer, apparait comme un enjeu essentiel.

2) Législation :

Le statut actuel assure aux OSC l'exécution correcte de leur mission. Depuis l'alternance des griefs et des restrictions sont notés. On ne nous associe pas dans la définition des politiques publiques. En pratique, les responsables des OSC ont l'impression d'être des faire-valoir. Or, il est important qu'on participe à la définition, au suivi et à la mise en œuvre de tous les projets et programmes de développement : c'est cela la participation citoyenne active.

3) Position du Gouvernement :

Au niveau de Fatick, honnêtement un partenariat dynamique et fécond existe avec les services déconcentrés de l'Etat. Toutefois, les conférences d'harmonisation sont l'occasion de contrôler et de fouiner dans la pratique des ONG. Mis à part cela, il n'y a pas tellement de restriction majeure. C'est peut-être dû à l'ouverture des responsables des ONG et des représentants de l'Etat qui travaillent dans une franche collaboration.

4) Crise financière :

Nous vivons incontestablement un contexte de rareté des ressources financières, conséquence de la diminution du volume des financements. Nous le ressentons très fortement ici à Fatick et cela a un impact sur la vie des populations. C'est la croix et la bannière pour trouver des financements à la hauteur des demandes des OSC qui n'arrivent plus à exécuter leurs programmes.

Seules les grosses ONG parviennent à capter encore des financements qui sont de toute façon loin de leur attente. Tout cela se répercute au niveau de la lutte contre la précarité.

5) Réponses stratégiques :

La stratégie à développer doit viser à renforcer le mouvement des OSC dans une dynamique de coalition et de partage de lutte. Une véritable synergie des actions d'autodéfense compte tenu de la communauté d'intérêt et face aux mêmes types d'agressions subies par les OSC. C'est seulement ce qui pourra donner de la force à la société civile.

Dores est déjà il est impérieux de mener des actions de plaidoyers auprès des autorités mais aussi et surtout auprès des populations pour qu'elles s'approprient des combats de la société civile.

La société civile est essentielle dans le processus de démocratisation. Il ne saurait y avoir de démocratie véritable, sans un mouvement associatif fort et dynamique, capable de jouer un rôle de contre-pouvoir nécessaire.

TAMBACOUNDA

1) Enjeux :

La grande problématique de la bonne gouvernance locale : économique, sociale politique pour valoriser les potentialités de la région de Tambacounda et Kédougou constitue l'enjeu majeur.

Dans ce cadre, la société civile est un acteur parmi tant d'autres, qui doit jouer son rôle. Un enjeu de taille est le renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles, pour marquer son territoire (structuration, en vue de la netteté dans ses formes d'expression, en tant que cadre institutionnel), la frontière étant très difficile en raison du domaine d'intervention, qu'est la citoyenneté. Il y a des formes d'organisation assez différenciée qui peuvent prêter à confusion. C'est pourquoi, à Tambacounda nous travaillons dans ce cadre déjà avec le CONGAD pour une clarification et une identité des ONG.

2) Législation et projet en cours :

Il n'existe pas encore pour la société civile un cadre législatif. Dans cette hypothèse, il faudrait une implication des acteurs de la société civile. Pour les ONG, nous avons toujours revendiqué la nécessité de

revoir le décret obsolète. L'idée d'un projet de loi avait été arrêtée, un processus engagé. Il faudrait de toute façon aller vers la défense des intérêts des populations.

Ce projet doit intégrer la dimension de déontologie dans les activités des ONG. Notre volonté est d'aller vers une moralisation de la communauté des ONG et de condamner les pratiques néfastes.

Il faut aussi veiller à l'autonomie des ONG, les professionnaliser et les renforcer. Nous avons déjà ici un cadre d'interaction et de concertation.

3) Position du Gouvernement :

Effectivement, il existe un problème de coordination et d'harmonisation des activités des ONG. L'Etat a une fonction régalienne importante, il faut organiser tout cela pour que « l'orchestre » fonctionne correctement. L'Etat cherche à régler cela. Avec la mondialisation, les partenaires financiers orientent nos gouvernants vers des secteurs ou des thèmes (lutte contre le terrorisme). L'important c'est de privilégier les démarches inclusives, ainsi les risques seront maîtrisés. Les ministères cherchent à inventer des structures et outils pour barrer les initiatives des OSC (tentative de caporaliser les mouvements de jeunesse, de femmes).

4) Crise financière :

A Tambacounda on a senti venir la crise très tôt. Avant, les financements arrivaient de façon isolée. Mais aujourd'hui, les réseaux, les regroupements et les coalitions peuvent permettre d'accéder plus facilement aux ressources. C'est ainsi, que nous avons mis en place les réseaux pour la sécurité alimentaire, au niveau sous-régionale (DADIO) ; avec des programmes intégrés qui nous ont fait obtenir des financements importants.

Dans le cadre des activités de la plate forme des acteurs non étatiques, nous insistons sur :

- la formation ;
- le montage des dossiers ;
- l'expertise ;
- la conduite et le management qui peuvent nous préparer à accéder aux ressources.

Il y a de sérieuses difficultés d'accès aux ressources notamment pour les OSC démunies de ressources humaines qualifiées.

Il y a aussi une concurrence des OSC du Nord et celles africaines pour l'accès au financement.

5) Réponses stratégiques :

- ✓ rendre public, l'étude sur le cadre juridique et législatif et donner l'occasion aux autres acteurs de la partager ;
- ✓ adopter un projet de loi pour améliorer le cadre d'intervention des ONG ;
- ✓ renforcer les dynamiques de concertation et de coopération entre les acteurs du développement pour formuler et matérialiser les recommandations.