Cdc Sénégal : Quand la filialisaton remplace la stratégie

«Une institution publique qui grandit sans doctrine grandit sans direction».

Le 10 septembre 2026, le Président de la République Bassirou Diomaye Faye a instruit l'ouverture d'un appel à candidatures pour le poste de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (Cdc). Le processus, piloté par le Bureau organisation et méthodes (Bom), est ouvert à tous les Sénégalais sur la base des principes de transparence, d'égalité des chances et de mérite. Date limite : le 26 septembre 2026 à 12h Gmt.

Ce signal mérite d'être salué. Il s'inscrit dans la même logique de méritocratie que l'appel à candidatures pour la direction de l'Artp ; une méthode qui démontre que la compétence peut remplacer la désignation politique à la tête des institutions stratégiques. Mais un appel à candidatures, aussi bien conduit soit-il, ne résout pas à lui seul les questions structurelles que la Cdc porte depuis vingt ans. Il crée une fenêtre précieuse, limitée dans le temps pour que le prochain directeur général entre en fonction avec un mandat clair, des filiales rationalisées et une architecture institutionnelle cohérente.

Car la vérité institutionnelle de la Cdc est la suivante : les dysfonctionnements que l'audit Ige de 2024 a révélés ne sont pas d'abord imputables aux personnes qui ont dirigé l'institution. Ils sont imputables au système. Un système où le mandat a dérivé sans débat public, où les filiales se sont multipliées sans doctrine de portefeuille, et où les organes de contrôle n'ont pas exercé la vigilance que leur mission commandait. Choisir un excellent directeur général sans corriger ce système, c'est placer un pilote compétent aux commandes d'un appareil mal configuré.

Le signal positif : un appel à candidatures qui honore la méritocratie

Saluons d'abord ce qui mérite de l'être. Lancer un appel à candidatures ouvert, transparent, piloté par le Bom, pour la direction générale d'une institution financière publique stratégique : c'est un acte de gouvernance qui rompt avec la tradition de désignation politique discrétionnaire. Le précédent de l'Artp dont le processus de sélection s'est conclu par un procès-verbal transmis au chef de l'Etat le 24 août 2026 avait déjà montré que cette méthode était praticable et crédible.

Ce choix est d'autant plus significatif qu'il intervient dans un contexte où la Cdc a besoin d'un signal fort de rupture avec les pratiques passées. Un directeur général recruté sur la base de sa compétence documentée, de sa vision stratégique et de sa capacité à réformer une institution complexe arrivera avec une légitimité que la désignation politique n'aurait pas pu lui conférer. Cette légitimité sera son principal atout face aux résistances internes que toute réforme sérieuse génère.

Mais, cette légitimité ne sera effective que si le prochain directeur général entre en fonction avec un mandat précis, des objectifs mesurables, une autorité réelle sur le portefeuille de filiales, et des organes de contrôle qui jouent effectivement leur rôle. Sans ces conditions, même le meilleur candidat se retrouvera prisonnier d'un système institutionnel qui le dépassera. C'est pourquoi l'appel à candidatures n'est que la première étape d'une réforme qui doit être plus profonde.

Ce que le prochain Dg hérite : une dérive documentée sur vingt ans

En 2006, la loi n°2006-03 confie à la Caisse des dépôts et consignations une mission simple, lisible et précise : protéger les dépôts, gérer les consignations judiciaires et administratives, servir de tiers de confiance de l'Etat. Une mission conservatrice par nature, conçue pour assurer la sécurité des fonds publics non pour les investir.

Vingt ans plus tard, la Cdc revendique le statut d'acteur stratégique de transformation économique et sociale, investisseur de long terme dans l'immobilier, le numérique, les infrastructures et le financement des Pme, à la tête de huit filiales actives Synapsys, Caco, Cdc Habitat, Secam, Cdmp, Cdc Capital et d'autres. Ce glissement s'est opéré sans révision législative formelle du mandat, sans débat public sur ses frontières, et sans doctrine de portefeuille publiée.

Le signe le plus révélateur de cette dérive est venu de l'intérieur : en 2024, la direction générale elle-même a dû lancer un audit organisationnel couvrant la Cdc et ses filiales, pendant qu'une mission de l'Inspection générale d'Etat auditait les comptes simultanément. Deux audits en parallèle sur la même institution : c'est le signal que la gouvernance préventive avait échoué et que la gouvernance corrective devenait urgente. Le prochain Dg hérite de ce contexte et la qualité de son recrutement sera jugée à la qualité de ce qu'il en fait.

Des dépôts à l'investissement systémique : un glissement sans doctrine

Il existe une différence fondamentale entre une institution qui évolue et une institution qui dérive. La première adapte ses méthodes dans le cadre d'un mandat stable et explicitement redéfini. La seconde accumule des activités nouvelles sans que personne n'ait formellement posé la question : est-ce bien le rôle de cette institution ? La Cdc du Sénégal s'est développée selon la seconde logique. Chaque filiale a été créée en réponse à un besoin identifié un besoin réel, souvent légitime. Synapsys pour le numérique. Cdc Habitat pour le logement social. Caco et Secam pour les infrastructures. Cdc Capital pour le financement des entreprises. Mais, l'accumulation de réponses individuelles à des besoins individuels ne constitue pas une stratégie. Elle constitue un portefeuille diversifié, potentiellement redondant, certainement difficile à piloter de manière cohérente depuis un holding dont le mandant fondateur est la protection des dépôts. Aucune doctrine publique n'explique aujourd'hui quand une filiale se justifie, à quel seuil de rentabilité elle doit répondre, ni à quelle condition elle doit être cédée ou dissoute. Une institution qui crée des filiales sans doctrine de portefeuille n'est pas une institution stratégique. C'est une institution en expansion ; ce qui n'est pas la même chose.

Le triangle non résolu : Cdc, Apix, Fonsis

Le deuxième problème concerne l'architecture institutionnelle du financement du développement au Sénégal. Le pays dispose déjà de trois instruments publics majeurs : le Fonsis, chargé des investissements stratégiques de long terme, l'Apix, dédiée à la promotion des investissements et aux grands projets, et la Cdc, devenue un acteur important du financement des infrastructures, du numérique, de l'immobilier et des Pme. Ils accompagnent souvent les mêmes catégories d'acteurs économiques et interviennent parfois sur des segments similaires.

Cette situation crée une confusion pour les entreprises et les investisseurs, qui ne savent pas toujours vers quelle institution se tourner. Elle favorise également une dispersion des ressources publiques, plusieurs organismes intervenant sur des domaines voisins au lieu de développer une véritable spécialisation. Enfin, elle engendre une fragilité de gouvernance : lorsque les responsabilités se chevauchent, il devient plus difficile d'identifier clairement les résultats obtenus et les responsabilités en cas d'échec.

L'enjeu n'est donc pas le nombre d'institutions, mais la mise en place d'une répartition claire des rôles, d'une coordination formalisée et d'une réelle complémentarité entre les acteurs publics de l'investissement. Dans un contexte de ressources limitées, l'efficacité exige moins de chevauchements et davantage de cohérence institutionnelle.

Une institution sous perfusion : ce que les audits n'ont pas dit publiquement

Il existe une vérité que l'austérité du langage institutionnel rend difficile à formuler clairement mais que la rigueur de l'analyse commande de nommer : si la Cdc n'était pas une institution publique bénéficiant de la garantie implicite de l'Etat, plusieurs de ses filiales n'auraient pas survécu. Ce n'est pas une hypothèse. C'est la conclusion logique de deux réalités documentées : des filiales dont les bilans ont nécessité deux audits simultanés en 2024, et un modèle économique fondé sur la mobilisation de fonds d'épargne et de retraite que l'Etat impose par voie réglementaire.

La Cdc bénéficie d'une rente institutionnelle que le marché ne lui aurait pas accordée : elle collecte des dépôts obligatoires consignations judiciaires et administratives que les institutions, professionnels du droit et organismes publics sont légalement contraints de lui confier. Ce flux captif représente une ressource que aucune institution privée concurrente ne peut espérer obtenir. Sans lui, la Cdc n'aurait ni la liquidité pour financer ses filiales, ni la surface financière pour maintenir ses investissements dans l'immobilier, le numérique et les infrastructures.

Cette rente ne serait pas problématique en soi, car les grandes Cdc dans le monde bénéficient de mécanismes similaires, si elle était employée dans le cadre d'une doctrine d'investissement rigoureuse, avec des filiales rentables ou en voie de rentabilité claire, et des organes de contrôle capables de distinguer ce qui constitue un investissement de long terme de ce qui constitue une perte chronique subventionnée par des fonds réglementés. C'est précisément cette distinction que les audits de 2024 ont été incapables de documenter publiquement et dont l'absence dit tout sur la maturité du système de gouvernance.

Le prochain directeur général de la Cdc héritera de cette réalité. Et la réforme qu'on attend de lui ne consistera pas seulement à rationaliser un portefeuille de filiales ou à améliorer les tableaux de bord de pilotage. Elle consistera à répondre honnêtement à une question que personne n'a encore posée officiellement : quelle est la valeur économique réelle de chaque filiale de la Cdc, et laquelle survivrait sans la garantie implicite de l'Etat ? La réponse à cette question est le diagnostic. Le reste, c'est la thérapie.

Ce que la souveraineté institutionnelle exige réellement

Le discours sur la souveraineté économique est légitime. Il répond à une aspiration réelle des Sénégalais à maîtriser leur destin économique et à valoriser leurs ressources sans dépendance excessive. Mais, la souveraineté économique construite et non simplement proclamée repose sur des institutions dont l'architecture est cohérente, les mandats non chevauchants, les filiales soumises à une doctrine et la gouvernance vérifiable avant l'audit, non après.

(Suite à la page 10)