

1135

Son BE

# RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN

BONNE GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

LE ROLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

**2<sup>e</sup> Version  
Coquilles à enlever !!!**

Décembre 2000

# SOMMAIRE

<b>1</b>	<b><u>STRATÉGIES ET POLITIQUES PUBLIQUES PASSÉES</u></b>	<b>3</b>
1.1	<u>LES POLITIQUES PUBLIQUES</u>	3
1.1.1	<u>La réforme du système national de planification</u>	5
1.1.2	<u>Le Plan d'urgence de Mars 1992 : Une rupture</u>	6
1.1.3	<u>La dévaluation de janvier 1994 : l'ajustement global</u>	6
1.2	<u>PANORAMA DES RÉFORMES ADMINISTRATIVES</u>	7
1.2.1	<u>Les principales étapes</u>	7
1.2.2	<u>les principaux axes</u>	8
1.2.2.1	<u>les structures et les procédures</u>	8
1.2.2.2	<u>La communication</u>	8
1.2.2.3	<u>La réforme de la fonction publique</u>	9
1.2.2.4	<u>La régionalisation</u>	9
1.2.2.5	<u>L'audit des Ministères</u>	10
1.2.2.6	<u>La réforme des services fiscaux et douaniers</u>	10
<b>2</b>	<b><u>QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC ET BONNE GOUVERNANCE</u></b>	<b>10</b>
2.1	<u>RÉFORMER LA FONCTION PUBLIQUE</u>	11
2.2	<u>RATIONALISER LES BASES ORGANISATIONNELLES</u>	11
2.3	<u>DONNER AUX USAGERS UNE PLACE CENTRALE</u>	12
2.3.1	<u>Les enjeux</u>	12
2.3.2	<u>Les Modalités</u>	13
2.3.2.1	<u>Enquête auprès des usagers</u>	13
2.3.2.2	<u>La concertation proprement dite</u>	17
2.4	<u>ETALER LE SYSTÈME DE RETRAITE</u>	18
2.4.1	<u>Le Fond National de Retraite (FNR)</u>	19
2.4.2	<u>L'Institution de Prévoyance Retraite (IPRES)</u>	19
<b>3</b>	<b><u>FUTUR DE L'ETAT ET ENJEUX POUR LA RÉFORME ADMINISTRATIVE</u></b>	<b>20</b>
3.1	<u>SATISFAIRE L'ATTENTE DES CITOYENS ET RENFORCER LA SOCIÉTÉ CIVILE</u>	20
3.2	<u>ASSURER L'ÉQUITÉ</u>	21
3.3	<u>SÉCURISER LES PERSONNES ET LES BIENS</u>	21
3.4	<u>DÉVELOPPER LES MARCHÉS ET PALLIER LEURS INSUFFISANCES</u>	22
3.5	<u>PROFESSIONNALISER L'ADMINISTRATION</u>	23
3.6	<u>SYSTÉMATISER LES MÉCANISMES DE COMPTE RENDU</u>	23

# BONNE GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

## LE ROLE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'Administration publique, bras séculier de l'Etat est par excellence le lieu où sont rendus opérationnels les principes et normes de cohérence et de régulation des activités de la collectivité. Son rôle, sa fonction et ses modalités d'intervention ont évolué dans le temps et en relation avec la conception que les différents groupements humains se font de l'Etat comme lieu d'incarnation et d'expression de l'intérêt général.

Au Sénégal, conformément au legs colonial, les normes socioculturelles qui ont servi de base à la conception de l'Etat sont bâties autour de l'idéalisme du "contrat social" de Jean Jacques ROUSSEAU. Selon cet idéal, les hommes politiques s'engagent à traduire en actions la volonté du peuple, en lui obéissant avec précision. Etant entendu que toute déviation par rapport à cette volonté est immédiatement sanctionnée. Le peuple est le garant des emplois des hommes politiques.

Dans les pays anglo-saxons, ce serait plutôt John LOCK qui serait la référence. Selon lui, si le même homme, ou le même clan ou le même groupe exerçait les trois pouvoirs, alors les dérives seraient énormes. Ce sont ces conceptions de rôles nettement différenciés des acteurs publics que J LOCK a développé dans ses principes de gouvernement civil qui sont à la base des conceptions fondatrices de la constitution américaine, notamment son fameux pilier qu'est le "check and balance". En d'autres termes l'équilibre des pouvoirs par leur surveillance mutuelle.

Ces deux systèmes de pensée, sans être directement contradictoires ont donné naissance à des conceptions de l'Etat tout à fait opposées quant aux modalités de prise de responsabilité, de contrôle et de compte rendu quant à l'usage de la puissance et des ressources du secteur public par les hommes politiques.

Pour sa part, le Sénégal est confronté au fait que la relative jeunesse de son Etat encore en construction, outre le défi de la recherche de la conception la plus adaptée à la culture et aux comportements des sénégalais, doit explicitement examiner et résoudre deux types de problèmes.

Le premier a trait à la relation entre les citoyens et ceux qui les représentent. C'est toute la problématique de la démocratie, de l'organisation des pouvoirs, de la durée et du périmètre de responsabilité des hommes politiques en matière d'élaboration de respect et de modification des règles du jeu démocratique.

Le second problème est relatif à la nécessaire collaboration entre les hommes politiques actifs dans la sphère démocratique et les agents chargés de rendre opérationnelles les orientations politiques. C'est ce problème qui est au centre de notre analyse.

Nous l'aborderons d'abord sous l'angle historique pour essayer de cerner comment les stratégies et les orientations politiques qui ont évolué dans le temps ont été adoptées puis transmises et prises en charge par l'Administration sénégalaise. Nous essayerons d'en dresser les limites au fur et à mesure afin de déboucher sur une première évaluation globale des politiques passées avant de mettre en perspectives les enjeux du futur de nos Etats. Il est clair que sans la maîtrise de ces enjeux, il sera difficile de procéder aux adaptations que la modernité impose à l'administration.

## 1 Stratégies et politiques publiques passées

### 1.1 Les politiques publiques

Combattre la forte dépendance du pays vis à vis de la pluviométrie et des chocs extérieurs a été l'idée centrale qui a motivé les premières mesures de réforme entreprise par le Sénégal.

C'était dans la dernière partie des années 1970. Le pays subissait de plein fouet un cycle de sécheresse dont les effets ont été exacerbés par les chocs pétroliers. Cette première phase de mesure qui a débuté avec le phénomène d'élimination de la subvention accordée aux denrées de première nécessité

(sucre - lait - huile...) a culminé avec le programme de redressement économique qui devait couvrir la première moitié de la décennie 80.

Malheureusement, ce programme qui renfermait des mesures de relance de l'offre n'a pas connu le succès escompté. Il a été suspendu peu de temps après sa conception.

Il a tout de même pu servir de base au programme d'ajustement qui a été conçu en 1985 sur un socle essentiellement orienté vers la régulation de la demande.

L'adoption du programme d'ajustement comme système de gestion économique a entraîné à un dédoublement politique et institutionnel.

Le Plan de développement économique et social devient un instrument adopté par le peuple via la représentation parlementaire et après un processus de concertation avec des acteurs de la vie socioéconomique. Nul ne remet en cause les limites du système au plan de la pertinence des choix, des modalités de mise en œuvre et de la représentativité des acteurs. Mais ce système était en adéquation avec les institutions et respectait une hiérarchisation claire qui faisait une nette distinction entre la décision **politique** et l'éclairage **technique**.

On ne peut pas dire la même chose du Programme d'ajustement qui est une œuvre totalement dépendante de l'exécutif. Et encore, un exécutif qui dépend dangereusement des technocrates étrangers dont le seul critère de légitimité est la disponibilité et l'octroi de ressources financières. Eux-mêmes ne discutent qu'avec des technocrates<sup>1</sup> qui malgré leur niveau élevé de compétence se sont arrogés un espace qui n'est pas le leur.

La résolution de cette contradiction sera tentée par la réforme du système national de planification en 1986. Malgré cette réforme, le modèle d'ajustement continuera à peser de tout son poids dans le processus de prise de décision au plan des politiques publiques. Une légère rupture sera marquée par le programme d'urgence avant que l'ajustement selon le modèle néo-libérale ne reprenne le dessus avec la dévaluation du franc CFA.

Dans le sillage du Programme d'Ajustement des politiques sectorielles seront menées ainsi qu'une réforme du secteur parapublic. Suite à la dévaluation, l'option d'intégration économique sera explorée avec plus de détermination.

**Les politiques sectorielles les plus en vue de la période étaient concentrées dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et de l'intermédiation financière.**

**La Nouvelle Politique Agricole (NPA) cherche à responsabiliser davantage les paysans en éliminant la politique dite d'encadrement qui étaient considérées comme infantilisantes. C'est ainsi que les sociétés nationales qui étaient les instruments de cette politique ont été éliminés ou ont vu leur champ d'intervention fortement réduit. Aujourd'hui encore la recherche d'un système agricole performant continue de tourner autour de l'évolution souhaitée du comportement des producteurs. Au dernier Groupe consultatif, la stratégie présentée par le Ministre de l'agriculture tournait autour du concept d'entrepreneuriat agricole. Il est évident que cette vision restera lointaine aussi longtemps que la problématique des dettes et du crédit n'auront pas trouvé une issue inscrite dans la durée et l'efficacité.**

**S'agissant de la Nouvelle Politique Industrielle (NPI), elle a cherché à éliminer toutes les formes de subventions ou de protection que les régimes fiscaux et commerciaux avaient initiées dans le sillage de la théorie des industries "dans l'enfance". La remise en cause de cette option a constitué un coup dur pour le tissu industriel sénégalais. La littérature est abondante sur les fermetures d'usines et les pertes d'emplois induites par la NPI. Ce qu'il faut retenir ici c'est que cette perte**

---

<sup>1</sup> Il faut reconnaître que depuis le départ de Babacar BA du Ministère chargé de l'Economie, les titulaires du département ont favorisé, volontairement ou non, la mise en place d'une forme de nomenclature technocratique qui a fini par créer ses propres mécanismes de reproduction... Au plus grand plaisir des Bailleurs de fonds. Il faut noter que la nomenclature a pour source une forme de démission de la politique consécutive à la montée de l'ajustement. La référence n'est plus l'orientation de la politique mais la capacité à motiver des ressources extérieures.



d'emploi aurait pu entraîner une forte récession économique avec des conséquences dramatiques n'eût été la manne financière que l'aide publique a permis de rassembler. Malheureusement, ces ressources n'ont pas été orientées vers un investissement suffisamment productif pour améliorer la structure de production de l'économie sénégalaise. Ce qui explique que les pertes d'emploi n'ont pas été compensées.

La réforme du système financier a exacerbé cette situation avec la fermeture des Banques nationales et la perturbation du mécanisme de distribution de crédit qui continuait de connaître un phénomène d'éviction d'autant plus fort que le secteur privé n'avait pas et n'a pas encore réellement connu l'essor attendu.

La gestion du secteur parapublic a connu les mêmes ruptures. La politique dans ce domaine a commencé avec le programme de redressement qui avait mis l'accent sur le poids du secteur dans le déficit du budget de l'Etat. Dans un premier temps il s'agissait d'assainir le secteur à travers des contrats-plans qui devaient améliorer l'efficacité des entreprises voire les rendre rentables du point de vue des objectifs qui leur étaient assignés. Devant la faible réussite de cet instrument, la restructuration complète du secteur a été retenue. Il s'agissait de liquider les entreprises non viables et de céder partiellement ou totalement celles qui pouvaient être rentabilisées. Cette politique connaît une grosse lacune du fait que la séquence entre libéralisation et privatisation n'a jamais été prise en compte. C'est ainsi que des monopoles publics se sont retrouvés monopoles privés sans que les instruments et mécanismes de régulation ne soient appliqués afin d'éviter que les consommateurs ne soient enfermés dans un piège à tête à tête désavantageux avec un investisseur qui n'a pour référence que le profit. Il s'y ajoute que l'absence d'une programmation pertinente du retrait de l'Etat a désarticulé des pans entiers de l'économie nationale (les transports urbains, la fourniture des intrants agricoles et l'amélioration de la qualité des semences, pour ne citer que les cas communément admis).

Toutes ces tentatives orientées vers une amélioration des politiques publiques déboucheront sur la prise de conscience que la dimension participative longtemps ignorée doit reprendre ses droits sur une base plus opérationnelle afin de tenir davantage compte des attentes des usagers. C'est la recherche de ce nouveau paradigme qui a été accélérée par l'alternance politique du mois de mars 2000.

### 1.1.1 LA REFORME DU SYSTEME NATIONAL DE PLANIFICATION

En effet, les politiques d'ajustement, du fait du caractère pressenti des résultats attendus de leur mise en œuvre, ont contribué à la mise à l'écart d'une vision à long terme. Ainsi les politiques d'ajustement ont enclenché un processus de marginalisation du plan ; les actions à mettre en œuvre pour le rétablissement des équilibres macro-économiques, écartant la procédure formaliste qui caractérise la mise en œuvre du Plan. Il a fallu cependant se rendre compte à l'épreuve du temps de la nécessité de rétablir le plan, seul instrument permettant une vision stratégique à long terme, d'où la réforme.

La réforme du système national de planification, en 1986 a mis en place un processus à trois niveaux.

- Au premier niveau, un mécanisme d'analyse prospective de la société sénégalaise couvrant au moins une génération devait servir de socle et d'éclairage à toutes les actions relatives à la prise de décision dans les domaines économiques, sociaux et culturels.
- Au deuxième niveau, une loi-plan d'orientation économique et sociale, à horizon de six ans, fixe les stratégies et arrête les objectifs intermédiaires devant permettre d'assurer la transition entre la situation actuelle et le futur à long terme qui découle de l'exercice prospectif.
- Enfin, au dernier niveau, le programme triennal d'investissements publics (PTIP) constitue le maillon opérationnel du système de planification. Les orientations issues de la loi-plan fournissent les critères pour la sélection et la programmation des projets et actions publics en vue du choix des mesures d'impulsion des initiatives privées.

Ce système d'une très grande cohérence est malheureusement resté à l'état de prototype. Il connu deux périodes d'éclipse avant de revenir à l'ordre du jour comme lieu de filtre des projets et programmes

dont les motivations politiques continuaient découler d'une forte influence d'arbitrages qui n'avaient rien à voir avec le plan encore moins avec les études prospectives qui tardaient à être mis à jour.

### 1.1.2 LE PLAN D'URGENCE DE MARS 1992 : UNE RUPTURE

La première épreuve du système survient en mars 1990 avec la création de la Délégation au Plan et aux Politiques Economiques. Cette instance qui regrouper les techniciens du plan et du programme d'ajustement n'a pas été favorable aux premiers. C'était la meilleure manière de marginaliser la fonction de planification.

En Novembre 1990 la fonction " Plan" a été intégrée au niveau des Finances avec la création du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan. La logique financière a été ainsi renforcée. Cette intégration n'a pas empêché l'accentuation des contraintes de court terme qui ont fini par reléguer la mise en œuvre du Plan au second rang.

C'est la seconde mise à l'écart de l'esprit de planification et la continuation de la montée en puissance de l'approche technocratique.

Ce fait est illustré par la nomination à cette période à la tête de la délégation au plan et aux politiques économiques, qui avait pour mission essentiel d'assurer un dialogue fécond et productif avec les bailleurs de fonds, d'un technocrate qui défendait la thèse de la primauté de l'ajustement sur le plan.

C'est ainsi qu'en mars 1992 le plan d'urgence a été élaboré sur une base simplement comptable. Il s'est agit de couper les dépenses publiques sans aucun état d'âme. Pour la première fois dans ce pays les salaires ont été abaissés. Le prétexte à l'époque était d'éviter la dévaluation qui était présenté comme une catastrophe.

### 1.1.3 LA DEVALUATION DE JANVIER 1994 : L'AJUSTEMENT GLOBAL

C'est la seconde mise à mort de l'esprit de planification et la continuation de la montée en puissance de l'approche technocratique.

Ce fait est illustré par la nomination à cette période à la tête de la Délégation au plan et aux politiques économiques, qui avait pour mission essentielle d'assurer un dialogue fécond et productif avec les bailleurs de fonds, d'un technocrate qui défendait la thèse de la primauté de l'ajustement sur le plan

Cela pour deux raisons :

- 1) Elle ne touchait pas à la répartition des prix relatifs et donc la tendance à la détérioration continue de la balance courante n'était guère freinée, mais en plus
- 2) Le mal était régional au même titre que la monnaie. Le Sénégal avait résolu son problème mais il s'avérait que l'UEMOA et la balance de l'union gardait la même tendance en plus du fait que le « géant » Ivoirien était favorable à la dévaluation.

Donc, le plan d'urgence, malgré son cynisme n'a pas empêché que le FCFA soit dévalué en janvier 1994. Et comme par enchantement, cette mesure naguère diabolisé se retrouve dotée des meilleurs vertus possibles pour une décision de politique économique. La politique d'ajustement global initiée par la dévaluation donne un rôle prépondérant à l'initiative privée dans la création directe de richesses. L'orientation fondamentale est de parvenir à restaurer et à améliorer la compétitivité de l'économie. Ainsi, de cette initiative il était attendu la promotion des investissements, une amélioration de la balance commerciale et un retour à la viabilité financière de l'Etat. La seule condition de réussite était la maîtrise de l'inflation.

Cette condition a été remplie grâce aux réformes mises en oeuvre dans les domaines relatifs à la politique des prix et des salaires, la politique budgétaire et fiscale et la politique monétaire.

Cette dévaluation a finalement été bénéfique pour l'UMOA. Depuis lors les pays de la zone connaissent des taux de croissance économique supérieurs à ceux de la population. Ce qui définit un nouvel équilibre qui, combiné avec le mouvement global de mondialisation va influencer sur le rôle des

acteurs du développement avec l'incursion d'un nouveau acteur supranational chargé de la mise en œuvre d'une politique d'intégration régionale.

## **1.2 Panorama des réformes administratives**

Une tentative de description de la stratégie suivie par le gouvernement dans le domaine de la conception et de la mise en œuvre des politiques publiques ne peut faire l'économie d'en donner une vision panoramique. Cela tient au fait que la méthode stratégique est nécessairement globale. Il reste vrai que toutes les réformes qui seront évoquées ne sont pas au même niveau, ne font pas appel aux mêmes acteurs et n'utilisent pas les mêmes canaux de prise de décision. Mais le fait de les étaler toutes (ou presque toutes) donne une meilleure visibilité des points d'ancrage de la stratégie qui a cours au niveau du système administratif sénégalais. Cet exercice se fera en décrivant les principales étapes avant d'aborder les principaux axes.

### **1.2.1 LES PRINCIPALES ETAPES**

C'est en mars 1963 que la réforme constitutionnelle, consécutive à la crise de 1962, a fixé les bases de ce que les juristes ont appelé le régime présidentiel sénégalais. La conséquence est que les prérogatives des ministres ont diminué et leur initiative réduite. Alors sans que ce fut l'effet recherché, il en a découlé une forme de démission des agents de l'Etat. Ils se déchargent de leurs responsabilités sur un Chef de l'Etat qui est responsable de tout.

En février 1970 une nouvelle réforme constitutionnelle fait naître un poste de premier ministre dans la hiérarchie gouvernementale. Il appartient aux juristes le soin de décrire les contours de cette fonction. Ce qu'on peut en retenir c'est la volonté politique de déconcentrer le pouvoir qui devenait trop lourd pour une seule personne. Que les politiques soient allées jusqu'au bout de la logique est un autre problème.

Quelques années plus tard, cette même volonté va entraîner tout un mouvement de décentralisation. Certes les débuts sont timides, mais peu à peu les décideurs prennent de plus en plus d'assurance et élaborent des schémas de dévolution du pouvoir de décision de plus en plus décentralisés.

Dans la décennie 80, comme indiqué ci-dessus, les contraintes financières se font de plus en plus pesantes et obligent les héritiers des administrateurs coloniaux à revoir leurs modèles de distribution de la chaîne de commandement. Du fait que beaucoup de réformes ont été entreprises sous contrainte le problème de la conviction a fortement et négativement influé sur la mise en œuvre. Toujours est-il que les actions et politiques menées durant cette période ont eu au moins pour effet de mettre en exergue l'inadéquation des politiques passées avec notre rythme de création de richesse et donc de notre capacité à élaborer et mener des politiques publiques par nous-mêmes sans évoquer notre capacité à élaborer de bonnes politiques. Les initiatives de l'OUA et de la CEA prouvent bien cette capacité.

Donc jusqu'au début des années 90, les politiques de réforme sont plutôt des politiques de réaction. Il a fallu attendre le 29 octobre 1990 pour voir le gouvernement sénégalais prendre l'initiative d'une réforme qui se voulait systémique et non plus parcellaire. Les axes de cette réforme ont été définis et formalisés à la suite du séminaire Gouvernemental sur la modernisation de l'Etat tenu ce jour.

Trois objectifs principaux ont été retenus par le séminaire Gouvernemental :

- inaugurer un cycle de séminaires gouvernementaux préparés par le comité de Modernisation de l'Etat tous les 2 ans, pour hâter et suivre la réforme du fonctionnement des services publics de l'Etat ;
- par ce moyen, impulser un train de réformes destinées à une plus grande valorisation des ressources de la démocratie ;
- transformer la bureaucratie actuelle en une véritable administration de développement au sein de la nation.

Ce séminaire a été le point de départ de la vulgarisation des faiblesses du système administratif. Avant, il était presque tabou de parler en négatif de l'administration. Les héritiers cités tantôt se considéraient comme gardien d'un temple dont la perfection des traits devait défier le temps et survivre à toutes les générations.

Après ce séminaire, toute une série de réformes ont été entreprises avec des fortunes diverses. La dernière en date se veut plus englobante. Sous le vocable de bonne gouvernance, elle recherche à rééquilibrer le jeu des acteurs en reconnaissant à chacun ses avantages comparatifs pour parler comme les économistes. Du point de vue de l'administration l'enjeu réside dans la prise en compte des attentes des usagers tout en mettant en œuvre des actions orientées vers des objectifs plus précis et avec des moyens parcimonieusement utilisés. Nous aborderons ces questions plus loin.

## 1.2.2 LES PRINCIPAUX AXES

Les réformes entreprises dans le domaine administratif sont multiples et très hétérogènes. Il est difficile d'en déduire une stratégie globale que l'Etat aurait suivi dans son processus de maturation. Cela tient au fait que la conscience de la nécessité des réformes apparaissait très souvent par réaction à un problème qui se posait de façon telle qu'il n'était plus possible de ne pas « faire quelque chose ». C'est dire que parler d'une stratégie serait un peu hasardeux. Toutefois, nous pouvons dérouler les principaux thèmes de réformes qui ont été entreprises pour voir si, à posteriori, il est possible de leur trouver un fil conducteur susceptible d'être perçu comme l'esquisse d'une stratégie implicite. Les principales réformes ont trait aux structures et procédures de l'administration publique, à la problématique de la communication, à la fonction publique. Il va de soi que la régionalisation, comme tentative de rapprocher les administrés des administrateurs, la réforme des services fiscaux et douaniers ainsi que la tentative d'audit stratégique des ministères revêtent un caractère central dans la seconde vague des réformes. Cette seconde vague qui se veut plus proche des préoccupations des usagers du service public.

### 1.2.2.1 *les structures et les procédures*

La tenue du premier séminaire gouvernemental a coïncidé avec l'annonce de la création au Sénégal d'un Médiateur de la République. Il reçoit les réclamations des citoyens et des entreprises relatives au fonctionnement des administrations et de tout organisme investi d'une mission de service public et de faire des recommandations à l'Administration. Son rapport annuel au président de la République lui permet de faire le bilan de ses activités et éventuellement de faire des suggestions de mesures susceptibles d'améliorer les relations entre le service public et les autres acteurs de la vie socio-économique.

La création d'un guichet unique, rassemblant l'ensemble des services chargés du visa des actes administratifs, à la Direction de la Fonction Publique, pour accélérer le traitement des dossiers des agents publics participe de la même logique. Cette création est accompagnée par la mise en œuvre d'un processus de simplification des procédures administratives par l'introduction de délais de réponse au-delà desquels l'autorisation est réputée accordée.

Dans la même lancée, de nombreuses formalités administratives dont l'utilité n'étaient plus évidente, notamment les autorisations préalables, ont été supprimées et l'administration s'est retrouvée dans l'obligation de motiver ses décisions, en particulier les actes de rejet.

### 1.2.2.2 *La communication*

C'est toujours le même séminaire gouvernemental qui a mis l'accent sur la nécessité de communiquer avec le public. Pour ce faire, il a été décidé que chaque ministère devait se doter d'un véritable service de communication publique, placé directement sous l'autorité du Ministre, chargé de diffuser des informations techniques, dans un langage accessible aux populations. Pour compléter le dispositif, chaque département ministériel devait installer un bureau d'accueil former des agents aux techniques modernes d'accueil.



De manière identique était retenue la mise en place de structures régionales de communication placées sous l'autorité du Gouverneur. Elles seraient chargées d'animer la communication publique dans les régions.

### **1.2.2.3 La réforme de la fonction publique**

Les principales actions de réforme entreprises dans la fonction publique ces dernières années sont intervenues dans le sillage des politiques publiques. L'essentiel des mesures étaient articulées autour de plusieurs objectifs.

Le premier avait trait à la maîtrise de la masse salariale. Il s'est agi de la limiter à un niveau compatible avec les ressources budgétaires. Pour ce faire une cellule de contrôle des effectifs et de la masse salariale a été créée en 1984. son rôle est de veiller à un contrôle strict des recrutements et à une surveillance rapproché de l'évolution de la masse salariale.

La focalisation sur cet objectif de maîtrise de la masse salariale qui était un des principaux points de négociation avec les bailleurs de fonds, a culminé avec la mise en place d'un programme de départs volontaires.

L'instauration de la journée continue à la même époque répondaient elle aussi aux préoccupations de réduction des dépenses par diminution de facture énergétique. Donc avec des effets bénéfiques sur la balance commerciale.

Ces différentes mesures visaient à réformer une fonction publique pléthorique, peu motivée, pas toujours compétente, mal gérée et improductive. En fait l'objectif était d'arriver à une Administration catalyseur de la croissance, donc du développement.

Mais force est de constater que ces réformes ne sont pas achevées. Elles auraient du permettre, à terme :

- d'instaurer une administration où le mérite et le professionnalisme seront reconnus ;
- de mettre en place d'une Administration proactive avec à la clef une véritable politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines ;
- d'initier un processus de redynamisation de l'Administration notamment en matière de recrutement, de prolongation d'activités et d'évaluation de la performance des agents ;
- une meilleure utilisation de l'Informatique pour répondre davantage aux attentes des usagers en réduisant les délais de réponse et ainsi améliorer la qualité des prestations.

Bien que des résultats significatifs aient été atteints, notamment avec l'équipement en moyens informatiques des directions de la fonction publique et de la solde, la rationalisation du traitement des actes d'administration et la conception d'un nouveau système d'évaluation des agents, il reste encore de grand chantier dans la réforme de la fonction publique. Nous y reviendrons.

### **1.2.2.4 La régionalisation**

Entrée en vigueur en 1996, la régionalisation consacre la création d'une 3ème collectivité locale, la région. Elle renforce les attributions des organes délibérant et exécutif des collectivités locales de base grâce au transfert de 9 domaines de compétences. Aujourd'hui avec l'entrée en vigueur de la régionalisation, le Sénégal compte dix (10) régions, cent trois (103) communes, trois cent vingt (320) communautés rurales et dix neuf (43) communes d'arrondissement.

Si la pertinence de la décentralisation est avérée quant à ses principes et orientations qui visent à rapprocher l'administration des citoyens et à renforcer la démocratie à la base, elle reste confrontée, dans sa mise en œuvre effective, à de nombreuses difficultés.

La première a trait à la non fonctionnalité des organes d'appui à la régionalisation (conseil national de développement des collectivités locales, le conseil interministériel de l'administration territoriale, les agences régionales de développement etc.) qui entraîne une faiblesse de la capacité de formulation et de pilotage de politiques locales de développement par les élus locaux.

La deuxième est relative à l'insuffisance des ressources pour financer les plans locaux de développement. En effet, les mécanismes de financement (Fonds de dotations, Agence de développement municipal etc.) actuels souffrent de lourdeurs avec des moyens très faibles au regard des besoins auxquels sont confrontées les nouvelles entités régionales. Le constat est encore plus alarmant en ce qui concerne la faiblesse du niveau des ressources humaines.

Les dernières difficultés tiennent à la mauvaise compréhension du sens de la décentralisation par une frange importante des acteurs, les exécutifs locaux notamment, aux relations encore difficiles, entre les autorités décentralisées (collectivités locales) et les autorités déconcentrées (autorités administratives) et à une faible appropriation du processus de décentralisation par les populations

#### **1.2.2.5 L'audit des Ministères**

Initiée en 1993, l'audit stratégique des ministères constituait un préalable à leur restructuration. Les audits avaient pour objectifs d'évaluer d'une part, les missions des ministères ciblés du point de vue de leur pertinence, et d'autre part, leurs capacités et leurs compétences à prendre en charge correctement leurs missions. A ce sujet, l'accent devrait être mis sur l'évaluation du personnel par rapport aux fonctions assurées par les ministères.

Ces audits qui ont intéressé dans une première phase les ministères à grands effectifs (Agriculture, Santé, Equipement) ont conduit à des résultats intéressants portant notamment sur la mauvaise dotation en ressources humaines des ministères. En effet, les dispositions non point étaient prises pour la concrétisation des résultats de ces audits pour lesquels des engagements ont été pourtant fermement pris.

Ils permettront la définition des postes et des profils pour chaque structure.

Les audits devaient déboucher sur une meilleure rationalisation des structures administratives, l'élaboration des organigrammes des services et la déconcentration des centres de décision.

La non application par la politique des mesures proposées par les audits et la poursuite de pratiques qui sont contraire aux principes de rationalisation des structures administratives ne militaient pas en faveur d'une poursuite de cet exercice.

#### **1.2.2.6 La réforme des services fiscaux et douaniers**

Cette réforme avait pour objectifs de restructurer les services fiscaux et douaniers afin de les rendre plus proches des usagers et d'être plus efficaces et plus efficientes. Cette réforme a conduit à la création de Centres fiscaux, structures polyvalentes déconcentrées et de directions régionales des douanes.

Cette réforme a produit des effets bénéfiques quant à l'amélioration du service rendu aux usagers. Désormais celui-ci voit son dossier traité par une seule unité administrative. Progressivement, les contribuables vont avoir un seul interlocuteur au niveau de la Direction générale des impôts et des domaines.

## **2 Qualité du service public et bonne gouvernance**

En fait il a fallu attendre 1994, année de la dévaluation mais aussi année de complète remise en cause de la conception experte des politiques publiques pour que la dimension participative prenne son essor. Il faut reconnaître que la marginalisation du processus de planification, le plan d'urgence et la dévaluation ont fortement ébranlé les certitudes des concepteurs des politiques publiques. Il devenait de plus en plus difficile de faire confiance aux fonctionnaires pour concevoir le périmètre de l'intérêt général et après en être les garants. Il fallait que la définition de l'intérêt général soit faite ailleurs. Cet ailleurs prenait alors de plus en plus les contours d'un processus participatif.

Dans la Fonction Publique d'abord, les revendications consécutives à la mise en place du plan d'urgence ont accéléré la rationalisation et la quête d'efficacité et d'amélioration de la qualité du service. Dans la même lancée, des résolutions fermes sont prises pour aller plus loin dans la rationalisation des

bases organisationnelles du service public. Le point central de cette nouvelle vague fut l'ouverture du dialogue avec les usagers en vue de prendre en compte leurs attentes au moment des réformes.

Toutefois, le volet relatif au système des pensions de retraite continue d'être le parent pauvre des réformes. En effet ce domaine où les délais de réponse sont très long, commence juste à bénéficier d'une claire vision de sa problématique de base et d'une claire conscience des enjeux qui y sont attachés.

## **2.1 Réformer la Fonction Publique**

Le processus d'informatisation de la fonction « personnel » de l'Etat a connu un nouvel essor. Il vise à gérer d'une manière automatique dans un fichier unifié la paie, l'administration du personnel et la gestion courante du personnel des ministères utilisateurs.

La mise en œuvre de ce projet devait libérer les personnels de tâches d'administration routinières et répétitives. Ils pourront ainsi consacrer plus de temps à la réflexion, à la conception et à la prévision mais également à l'accueil et à l'écoute des usagers internes et externes de l'Administration. Il serait alors plus aisé d'élargir et de consolider les bases de la concertation sociale.

Il a été procédé à une opération de remise à niveau des fichiers Solde et Fonction publique, de reclassement et d'authentification de l'ensemble des dossiers du fichier central. Cette opération qui a nécessité plus d'une année de travail a permis notamment de reconstituer tous les dossiers et de compléter toutes les pièces manquantes.

Tous les responsables de personnel de l'administration centrale et territoriale ont été sensibilisés sur l'importance d'une gestion efficace des ressources humaines. A cette occasion, ils ont été formés aux nouvelles procédures de gestion du personnel découlant de l'automatisation.

En effet, avec l'appui du PAGD, élaboré et distribué à l'ensemble des acteurs concernés, un recueil des textes législatifs et réglementaires regroupant l'ensemble du dispositif législatif et réglementaire relatif à la gestion et à l'Administration du personnel.

De plus, un Groupe de Concertation et de Réflexion sur la gestion des ressources humaines de l'Administration a été mis en place au niveau du Ministère chargé de la Fonction Publique regroupant l'ensemble des SAGE et DAGE pour des échanges réguliers sur des thèmes d'importance relatifs aux ressources humaines de l'Administration.

Egalement, pour répondre davantage aux attentes des usagers en terme d'efficacité et de rapidité, les actes d'administration du personnel ont été standardisés et simplifiés. Cette opération a réduit non seulement le taux d'erreurs et de rejet au niveau de l'élaboration des actes mais a aussi donné des résultats tangibles en termes d'économies au niveau des consommables.

La confection de guide et manuels de procédures de gestion du personnel, l'archivage électronique des fichiers de la solde sur disque optique numérique et l'installation des réseaux locaux Fonction publique et solde dont toutes les machines sont interconnectées ont complété cette phase d'amélioration de la qualité du service.

## **2.2 Rationaliser les bases organisationnelles**

C'est en 1992 que le Ministère de la Modernisation a réalisé la phase test de l'audit stratégique et organisationnel qui a porté sur le Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique, celui de la Santé et de l'Action Sociale et celui de l'Equipement, des Transports et de la Mer.

Comme indiqué plus haut, cet audit visait trois objectifs majeurs :

- Etablir un diagnostic de l'existant ;
- Recentrer l'Etat autour de ses missions essentielles : il s'agit d'identifier les missions aujourd'hui accomplies par l'Etat et qui pourraient être avantageusement déconcentrées, décentralisées ou privatisées, voire abandonnées ;

- Accroître l'efficacité des administrations : il s'agit d'une part, de doter l'Administration de moyens de fonctionner (hommes, matériels, ressources) et d'autre part, de rationaliser les structures et de mettre en place des procédures souples.

Cet exercice de rationalisation devait se généraliser par la suite aux autres ministères et entités administratives. Cette généralisation devait déboucher sur un programme de départs négociés. Basés sur des audits stratégiques et organisationnels qui détermineront au préalable un cadre organique des profils et des emplois nécessaires au fonctionnement efficient de l'Administration, ce programme devait déclencher l'accès à un nouveau pallier dans la motivation et la performance des agents de l'Etat.

Les audits stratégiques et organisationnels devraient aussi rendre possible la conception d'un programme cohérent de concession des missions de service public. En recentrant l'Administration dans ses missions essentielles et en facilitant la livraison de service public par des entités privées. Les secteurs de l'Education et de la Santé qui regroupent plus de 50% des effectifs répartis sur l'ensemble du territoire nationale étaient ciblés en priorité. La régionalisation, en responsabilisant les collectivités locales permettait de faciliter la gestion de la transition.

### **2.3 Donner aux usagers une place centrale**

Aux fonctions de souveraineté traditionnelle des Etats, l'histoire a ajouté la mission de réponse à de nombreux besoins collectifs. L'Etat est devenu fournisseur de biens et prestataire de services comme les entreprises, il gère directement des activités essentielles à la citoyenneté moderne et à la régulation de la vie sociale.

Les problèmes et les attentes des citoyens ne sont plus ce qu'ils étaient. Aux besoins quantitatifs qui exigent des traitements de masse se sont greffés des besoins nécessitant une action personnalisée.

En effet, la mondialisation et les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont en train de modifier les relations et les comportements entre les différents acteurs à travers toutes les nations du monde et dans tous les domaines d'activités. C'est dans ce contexte que la reprise de la 53<sup>e</sup> session des Nations Unies en avril 1996 était consacrée au thème « administration publique et développement ». Tirant profit de cette rencontre le Sénégal avait présenté au PNUD et à la Banque Mondiale un projet de réforme administrative bâtie autour de la participation des usagers du service public. Il s'agissait à travers une grande Concertation sur la Qualité du Service Public et la Bonne Gouvernance de déboucher sur un programme de réforme aux objectifs et aux modalités partagés par l'ensemble des acteurs du développement.

La présente partie va passer en revue les enjeux et les modalités d'une telle démarche. Elle fera aussi le point sur les étapes franchies et sur les perspectives.

#### **2.3.1 LES ENJEUX**

La mondialisation, en accélérant le processus d'échange d'information et de savoir entre les hommes partout dans le monde, est accompagnée d'une forme de déclin de la confiance des citoyens envers les systèmes politiques qui finit par devenir une forme de défiance à l'égard des pouvoirs publics. Ce déficit de confiance est dû essentiellement à deux choses :

Une mauvaise perception de la répartition des fruits de la croissance économique (là où cette croissance existe) d'une part et l'écart de rythme et d'ampleur des changements dans la société et des changements dans l'Etat, d'autre part.

Au Sénégal force est de reconnaître que l'Etat a peu évolué et donc s'est peu adapté aux mutations visibles au niveau de la société et perceptibles au niveau du reste du monde. La société sénégalaise a fortement évolué ces dernières années. Les normes et systèmes de valeurs ont beaucoup évolué (en positif ou en négatif). La société sénégalaise a évolué beaucoup plus vite que l'Etat et les formes institutionnelles qui l'incarnent.

Le premier enjeu de la Concertation consiste à renouer le fil d'un dialogue conscient, global et opérationnel entre l'Etat et la société sénégalaise.



Le second enjeu est de déboucher sur une réforme de l'Etat qui renvoie aux citoyens le reflet de leur identité. En d'autres termes un maximum de citoyens doit se reconnaître au niveau des procédures, des valeurs et des normes de leur Etat.

Le troisième enjeu consiste à faire apparaître l'Etat comme l'intermédiaire et le facilitateur de l'adaptation de la Nation sénégalaise au jeu de la compétition entre les Nations. Le Sénégal doit pouvoir expliciter ses avantages comparatifs et en tirer profit tout en s'adaptant au "rythme du monde".

La Concertation peut enfin déboucher sur une plus grande transparence et une meilleure allocation des ressources de la Nation.

### 2.3.2 LES MODALITES

Au plan des modalités, la Concertation a été précédée de deux enquêtes sur le service public. La première sous forme de discussions par groupes a couvert l'ensemble des arrondissements du pays. La seconde concernait la marche des services publics et avait pour cible les agents de l'Etat. Tout cela a débouché sur deux réunions du groupe de concertation avec certaines propositions brutes de réforme.

#### 2.3.2.1 Enquête auprès des usagers

Cette enquête sur le secteur public est la première de cette envergure à être entreprise sur l'Administration sénégalaise. Elle s'est déroulée en deux phases. La première est effectuée en milieu urbain et semi-urbain du 26 novembre au 3 décembre 1998. La seconde, effectuée en milieu rural, a eu lieu du 03 au 15 Mai 1999.

La population concernée est constituée de l'ensemble des usagers du service public. Pour les besoins de l'enquête, il a été organisé, dans chaque zone d'enquête, un échantillon représentatif des usagers du service public. Les participants aux groupes focaux représentent les acteurs de toutes les couches de la population, toutes catégories d'âge et socioprofessionnelles confondues. Notons qu'une attention particulière a été accordée à la participation féminine et à celle des jeunes.

L'enquête est une collecte de discours axés sur l'expérience concrète vécue quotidiennement par chaque participant dans ses rapports avec le service public. L'objectif était de se mettre à l'écoute des populations, sans parti pris et sans préjugés, d'où l'adoption de la technique de la feuille blanche. Les discussions étaient articulées autour de quatre thèmes d'orientation dont l'objectif était d'amener les populations à faire le diagnostic, décrire leurs attentes, formuler des solutions pour l'amélioration de l'efficacité du service public et enfin esquisser des indicateurs de performance. A la suite des discussions, un vote sous forme d'allocation budgétaire, s'est déroulé afin d'identifier les secteurs et sous secteurs prioritaires.

Nous passerons en revue le discours des usagers sur le service public avant de donner l'ordre des priorité qui ressortent des allocations qu'ils ont effectuée.

##### 2.3.2.1.1 Analyse des discours

Il a été donné aux usagers l'occasion de se prononcer sur la qualité du service public selon un schéma de discours libre de toute entraves. Par la suite, ce discours a été regroupé selon les 26 secteurs qui ont fait l'objet d'un vote pour déterminer les priorités des populations. Ces secteurs proviennent de la décomposition des quatre grands ensembles que sont le secteur productif, l'appui au secteur productif, le secteur social et la gouvernance. Nous donnons ci-après sous forme synthétique l'appréciation que les usagers ont formulé sur ces secteurs.

Le **secteur social** regroupe les problématiques relatives à l'éducation, la santé, l'habitat et l'urbanisme les sports et la culture ainsi que l'emploi la pauvreté et la solidarité.

Sur **l'éducation**, les populations estiment qu'il faut:

- renforcer les capacités des établissements scolaires pour qu'ils soient plus fonctionnels (entretien des locaux et des sanitaires, nombre suffisant de classes pour éviter les situations de sureffectifs);

- relever quantitativement le niveau des dépenses en matériels pédagogiques et didactiques par élève et par classe pour contribuer à diminuer les frais divers de scolarité supportés par les parents; et sur le plan qualitatif, veiller au relèvement de la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves en motivant davantage les enseignants qui sont souvent confrontés aux problèmes de retards dans leurs avancements et à la précarité de l'emploi pour une certaine catégorie.
- Faire baisser le taux de déperdition scolaire qui est enregistré au fil des années.

Les usagers estiment que la situation de la **santé** sur l'ensemble du pays, est préoccupante. L'accent a été particulièrement mis sur l'insuffisance de la couverture sanitaire des populations de toutes les localités. La situation est plus préoccupante en zone rurale, du fait de la mauvaise répartition géographique des centres de santé entre les différentes collectivités villageoises.

Dans le domaine **Habitat et urbanisme** le déficit de système d'assainissement a été déploré ainsi que l'absence de plans d'aménagement urbain qui prennent en compte la lutte contre les inondations. Il y a également une insuffisance des réseaux d'adduction d'eau, ainsi que l'éclairage public et l'occupation anarchique de l'espace urbain.

Par ailleurs il a été précisé que les infrastructures **sportives et culturelles** destinées aux jeunes ne sont pas toujours fonctionnelles, faute de mauvaise gestion, de moyens et d'entretien. Ce qui entraîne plus d'oisiveté et augmente les tentations déviantes. Sur le même registre il a été déploré le fait que les activités des "navétanes" soient parfois source de graves conflits entre les jeunes et les populations des quartiers. Bien qu'elles traduisent une démarche qui a pour but de promouvoir et de développer les talents sportifs des jeunes et de leur assurer une saine occupation, elles suscitent souvent des divisions et des animosités. Il est donc nécessaire de repenser ces manifestations estime-t-on.

Enfin les problèmes d'emploi, de pauvreté et de solidarité sont fortement analysés sous l'angle de l'octroi d'un revenu. En effet, les populations veulent que soient favorisées un environnement propice à la recherche et la création d'emplois, afin d'assurer aux personnes qui le désirent un emploi, mais surtout un revenu. Il faut également un programme d'assistance sociale aux plus démunis, qui soit efficace, pour lutter contre la dégradation continue de la situation sociale.

### Le secteur productif

Il ressort de l'ensemble des résultats des discussions que l'**agriculture** demeure la principale activité au niveau du monde rural. Cependant, l'ensemble des personnes enquêtées au niveau régional reconnaissent que les principales entraves au développement de ce sous-secteur concernent d'abord les problèmes liés à l'indisponibilité ou à la mauvaise allocation des semences et engrais ainsi qu'à la vétusté du matériel agricole, la mauvaise gestion foncière et les difficultés d'accès au crédit. Par ailleurs, le manque d'unités de conservation et de transformation des produits agricoles ou d'élevage, le problème des produits phytosanitaires, et enfin les difficultés d'écoulement des produits.

C'est pourquoi, la valorisation de l'**élevage** est primordiale pour les personnes enquêtées. Du fait de sa contribution potentielle au relèvement du revenu des ruraux. La difficile cohabitation entre éleveurs et agriculteurs a aussi été soulignée.

Du fait de sa contribution à la richesse nationale, la **pêche** est perçue comme un secteur devant bénéficier d'assistance et de moyens appropriés. Il faudrait dit-on remédier à l'insuffisance des infrastructures et des quais de pêche et autres unités de conservation et de traitement des produits marins. Tout doit se faire dans une atmosphère de préservation de la faune et flore marine, et de concurrence loyale entre pêcheurs artisanaux et grands armateurs, généralement étrangers.

En ce qui concerne les eaux et forêts, il ressort des discours que la gestion des ressources naturelles constitue un volet important et qu'il faut chercher à préserver ce sous-secteur d'une déforestation intense et incontrôlée, afin de maintenir en équilibre l'écosystème.

L'**hydraulique rurale** occupe une place de choix dans la vie des agriculteurs. Il a été déploré la mauvaise répartition géographique des forages implantés entre les différentes zones d'habitation. La conséquence est que les populations rurales sont parfois obligées de parcourir de longues distances pour s'alimenter en eau potable. D'autre part, la maintenance des forages coûte chère et les comités de gestion des forages sont dans l'incapacité de s'acquitter de cette tâche.

### 2.3.2.1.2 Fixation des priorités

Au niveau du secteur Environnement et cadre de vie les populations ont souligné l'expansion de la déforestation et de la pratique des cultures en jachère, l'extension du phénomène de salinisation des terres notamment dans les régions de Fatick, Kaolack et Ziguinchor, l'insuffisance du réseau et la dégradation des ouvrages d'assainissement et d'évacuation des eaux usées ainsi que la pollution industrielle.

La problématique de la **décentralisation déconcentration et de l'état civil**. Les populations ont fait état de leur point de vue sur le caractère inachevé de la décentralisation qui n'a pas été suivie par des mesures d'accompagnement adéquates. Ce qui entraîne que les collectivités locales sont aujourd'hui incapables de faire face à la demande sans cesse croissante en services et autres équipements collectifs.

**Le fonctionnement des services publics** est considéré inefficace. Les populations souhaiteraient qu'il soit plus démocratique, moins politisé avec des agents compétents, motivés, responsables et comptables de leurs actes.

Concernant **la démocratie et la justice**, les populations enquêtées souhaiteraient un traitement égal de tous les citoyens devant le service public. Il serait nécessaire d'instaurer un système démocratique effectif qui privilégie l'application du droit commun. Avec l'appui d'un système judiciaire fiable et équitable qui garantisse l'indépendance de la justice.

**Le problème de la sécurité** en zone urbaine se caractérise selon les personnes interrogées par une augmentation de la violence et le non respect de la loi. L'augmentation des agressions physiques sur des personnes est particulièrement soulignée au niveau des zones de forte urbanisation. En zone rurale par contre, les cas d'insécurité soulevés concernent les vols de bétail qui portent grandement préjudice aux éleveurs.

#### La bonne gouvernance

Au plan de l'énergie, Hydraulique urbaine et assainissement il a été noté une déficience du réseau d'évacuation des eaux usées et des eaux pluviales qui augmentent en saison des pluies les risques d'épidémies.

Il ressort des appréciations formulées que le fort taux d'urbanisation des villes, du fait de l'exode rural, a ouvert la voie à une progression des activités de **commerce** notamment dans le secteur informel qui est souvent "exposé à des rafles et raquettes". L'absence d'infrastructures prévues pour les accueillir a entraîné les installations anarchiques dans l'espace urbain.

Les populations constatent qu'à l'heure de l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la Communication, les services des **postes et télécommunications** doivent améliorer leur réseaux pour répondre en quantité et en qualité à la demande des populations dans ce domaine, tant au niveau urbain et semi-urbain, qu'en milieu rural, sans que cela ne se répercute sur la tarification.

Les populations ont dénoncé ce qu'elle appelle "une situation anarchique du **transport urbain**". Ce constat est partagé par les capitales régionales et départementales. Cette situation se prolonge par une mauvaise desserte des lignes interurbaines et intercommunales, l'état défectueux et l'insécurité sur les routes ainsi que l'insuffisance et la mauvaise qualité du parc automobile.

#### Le secteur d'appui à la production

Selon les résultats des enquêtes, l'artisanat pourrait constituer une réponse à la question du chômage en zone urbaine. Alors qu'en zone rurale il constitue une activité relais des activités agricoles. C'est pourquoi, estiment les populations, il faut trouver une réponse à l'inefficacité des Chambres de Métiers et à la difficulté d'accès aux crédits pour les artisans.

Pour les usagers, au Sénégal, le **tourisme** est fortement lié à l'artisanat, car le premier offre des opportunités de valoriser des produits du second. Dans les régions du Sud les populations font la liaison entre l'insécurité et la baisse de l'activité touristique.

De l'avis des personnes interrogées, il faut protéger l'**industrie nationale** en vue de sauvegarder le niveau de la production et de l'emploi



Zone urbaine	Zone Rurale	Ecart
Emploi	-4,79	
Sécurité	-3,26	
Industrie	-2,66	
Justice	-2,28	
Eaux et Forêt	2,53	
Elevage	2,95	

Le tableau suivant donne les écarts de priorités pondérées par zone. Il en ressort que les priorités du monde urbain sont **emploi, la sécurité, l'industrie et la justice**. Alors que le monde rural opte pour **l'agriculture, hydraulique rurale, l'élevage et les activités d'eaux et forêts**.

*Ce tableau est pondéré comme la population sénégalaise qui est à 61% rurale.*

Sous-secteurs	Zone urbaine	Zone Rurale	Zone urbaine pond.	Zone Rurale pond.	Sénégal
1 Santé	1366	4630	15,86	17,43	16,82
2 Agriculture	1057	4887	12,27	18,39	16,01
3 Education	852	2857	9,89	10,75	10,42
4 Emploi	996	1801	11,57	6,78	8,65
5 Elevage	477	2256	5,54	8,49	7,34
6 Hydraulique rural et agricole	350	2401	4,06	9,04	7,10
7 Pauvreté & solidarité	382	1502	4,44	5,65	5,18
8 Eaux et Forêt	217	1341	2,52	5,05	4,06
9 Artisanat	285	570	3,31	2,15	2,60
10 Pêche	271	489	3,15	1,84	2,35
11 Habitat et urbanisme	190	640	2,21	2,41	2,33
12 Sport et culture	260	490	3,02	1,84	2,30
13 Sécurité	361	247	4,19	0,93	2,20
14 Industrie	317	271	3,68	1,02	2,06
15 Transport	113	526	1,31	1,98	1,72
16 Justice	227	96	2,64	0,36	1,25
17 Gestion des ressources	197	147	2,29	0,55	1,23
18 Démocratie	148	165	1,72	0,62	1,05
19 Décentralisation -	106	233	1,23	0,88	1,02
20 Tourisme	128	180	1,49	0,68	0,99
21 Commerce	37	271	0,43	1,02	0,79
22 de vie. Environnement et cadre	120	37	1,39	0,14	0,63
23 Energie	37	192	0,43	0,72	0,61
24 Banques et Assurance	23	183	0,27	0,69	0,52
25 Assainissement Hydraulique urbaine et	73	50	0,85	0,19	0,45
26 Poste et Télécommunication	21	108	0,24	0,41	0,34
Total	8611	26570	100,00	100,00	100,00

Classement des sous-secteurs prioritaires (Total national pondéré)

Au plan des priorités partagées nous avons **la santé, l'agriculture et l'éducation**.

Une lecture attentive renvoi à trois niveau d'analyse selon que les priorités sont identiques en milieux urbains et ruraux d'abord ensuite les priorités spécifiques à une zone donnée.

Concernant les priorités elle sont données par le tableau ci-après.



	Hydraulique rural et agricole	4,98
	Agriculture	6,12

### 2.3.2.2 *La concertation proprement dite*

L'objectif de la concertation est de mettre en place un processus participatif pour la conduite du changement et permettre ainsi au service public de mieux satisfaire ses usagers. Cette démarche devait s'articuler autour de quatre points:

- un diagnostic sectoriel clair et partagé ;
- une identification des éléments de contre-performance ;
- une formulation et un choix des politiques adaptées à une meilleure gouvernance ; et
- l'élaboration d'un programme global de réformes des services publics.

Au plan de l'organisation, un groupe de concertation composé d'environ deux cents personnes (parlementaires, conseillers économiques et sociaux, fonctionnaires, magistrats, avocats, médecins, enseignants, techniciens, syndicats, associations...) a été créé.

Ce groupe, sous l'autorité de son Président, devait procéder à l'identification des problèmes et à la définition des politiques de changement qui seraient proposées au Gouvernement.

Un comité technique de dix à quinze experts devait assister le groupe de concertation. Il devait fournir en tant que de besoin des études concourant à l'identification des problèmes et à la prise de décisions. Finalement cette structure n'a pas vu le jour. Ce qui a considérablement affaibli le processus.

Un plan de communication devait faire connaître le dispositif aux populations et permettre la conception d'une stratégie pour faciliter la circulation de l'information durant les différentes phases du programme. Ce plan non plu n'a pas vu le jour.

Le groupe de concertation a été scindé en six commissions qui mettent en perspective l'Etat et la société selon les thèmes suivants:

1. **La société face à l'Etat de droit**  
Participation citoyenne, travail parlementaire, travail gouvernemental ;
2. **La société face à l'Administration publique**  
Qualité des services publics, adaptation quant aux missions et aux structures ;
3. **La société face à son environnement juridique et judiciaire**  
Diffusions des textes, contrôles de légalité des actes et juridictionnel des comptes, nouveaux droits, déroulement des procès, sécurité ;
4. **La société face à la cohésion territoriale**  
Déconcentration, décentralisation, politique de la ville, développement rural;
5. **La société face à l'environnement économique et budgétaire**  
Sécurité juridique de l'entreprise, évaluation des politiques publiques, déterminant de la croissance ;
6. **La société face aux nouvelles technologies de l'information et de la Communication**  
Internet, civilisation du Savoir, info-services, allocation de fréquences, média publics et privés....

Seul la commission numéro 2 (La société face à l'Administration publique) a pu élaborer un document. Dans ce document, la commission après avoir suggéré "le concours d'un cabinet d'études spécialisé dans le domaine du management public, pour une analyse exhaustive de l'organisation et du fonctionnement de l'Administration qui mettra l'accent notamment sur les hommes, les procédures, les structures, les ressources, le contrôle, etc." dresse un liste de 77 recommandations qui passent en revue

l'essentiel des maux dont souffre le service public. La commission a regroupé son diagnostic en sept points:

1. la volonté politique des Hautes Autorités très peu concrétisée ;
2. le décalage entre le fonctionnement de l'Administration et les orientations démocratiques de la société ;
3. l'impact des mauvaises conditions de travail dans l'Administration sur la qualité du service public ;
4. le culte du secret et le refus de rendre compte aux citoyens ;
5. l'impact du manque de transparence dans les performances de l'Administration ;
6. la perte d'autorité de l'Administration ;
7. la politique de décentralisation politique inachevée.

Les nouvelles autorités du pays n'ont pas encore décidé de la suite à donner à cette initiative qui peut évoluer dans deux directions au moins. La première découlerait de la conscience que l'alternance, en renouvelant le pouvoir a par la même occasion resserrer les liens entre le service public et les usagers. Ce qui resterait alors serait de faire en sorte que la démarche participative soit une exigence pour tous les démembrements du pouvoir à quelque niveau qu'il puisse être dans le processus administratif.

La seconde consisterait à adapter le dispositif en redessinant les contours, en lui donnant un nouveau rythme et en lui définissant de nouvelles attentes conformes à l'idée que le nouveau pouvoir se fait des relations qui doivent exister entre le service public et les usagers dans sa conception de l'Etat du futur.

#### **2.4 Etaler le système de retraite**

Le système de retraite au Sénégal comprend deux parties totalement distincts. Celle relative aux fonctionnaire est gérée par la Direction de la solde, des pensions et des rentes viagères alors que celle relative aux agents non fonctionnaire et à ceux du secteur privé est gérée par l'Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal (IPRES). Les deux parties connaissent des difficultés relatives aux options de base mais aussi à la crise qui a ébranlé le marché de l'emploi au milieu des années 80.

En effet, c'est la combinaison de deux facteurs qui va modifier considérablement les conditions de financement des régimes de retraite par répartition pour lequel le Sénégal a opté. Aujourd'hui, il faut financer des retraités dont le nombre augmente et sur une période plus longue.

1. La durée de la retraite a augmenté du fait de l'allongement de l'espérance de vie consécutive à une amélioration généralisée de la couverture sanitaire des populations.
2. Dans le même temps, le nombre de retraités par cotisant a considérablement augmenté du fait des pertes d'emplois induites par la politique d'ajustement et du fait de la morosité du climat économique et des mesures d'autorité relative au gel des embauches dans la fonction publique.

Ceci pose en fait le problème de la gouvernance et du développement durable en termes de pertinences des options et de gestion des ressources humaines. La théorie considère l'efficacité d'un système de retraite à travers son " rendement ", c'est-à-dire du rapport de la valeur actualisée des prestations promises à la valeur actualisée des cotisations versées au cours de la vie active. Le Sénégal a opté pour des régimes de retraite par répartition. Dans ces régimes, ce rendement est proche, en longue période, du taux de croissance de l'économie. Alors que dans les régimes par capitalisation, il est égal au rendement des actifs financiers et est supérieur en longue période au taux de croissance de l'économie.

Mais, la supériorité théorique, sur le long terme, de la retraite par capitalisation n'est pas sans inconvénients. Ce système expose davantage les salariés aux risques financiers. Si en plus dans cette option le choix est fait, ce qui de plus en plus le cas à travers le monde, d'un régime de retraite " à cotisations définies " alors on reporte intégralement les aléas financiers sur les cotisants.

A l'inverse, toujours en théorie, un régime de retraite par répartition assis sur une base démographique et financière large réalise un bon partage des risques économiques et financiers entre plusieurs générations.

#### 2.4.1 LE FOND NATIONAL DE RETRAITE(FNR)

Il ressort des données disponibles qu'entre 1980 et 1990, il fallait trois actifs pour payer un retraité. Or, l'effectif des fonctionnaires a baissé pour stabiliser le rapport du nombre de fonctionnaires sur celui des pensionnaires à deux actifs pour un retraité, ce qui dénote une détérioration sensible de la situation du FNR. Cette détérioration s'accroît d'ailleurs en fin de période pour n'être plus que de 1,69.

Tableau n° 9

Années	Nombre fonctionnaires	Nombre pensionnaires	fonctionnaires/pensionnaires
1994	56 109	25 853	2,17
1995	57 122		
1996	57 437	28 913	1,99
1997	57 053	30 334	1,88
1998	56 728	21 865	2,59
1999	56 698	33 509	1,69

Source : DTAI /MEF

#### 2.4.2 L'INSTITUTION DE PREVOYANCE RETRAITE (IPRES)

La même évolution structurelle est observée au niveau des pensions gérée par l'IPRES. Mais elle est accentuée par le fort rétrécissement du marché du travail rétrécissement combiné à une modification notable du code du travail. Il est à noter en effet que les forces syndicales ont régulièrement dénoncé la précarité induite par le souplesse du code qui ont entraîné une flexibilité préjudiciable aux emplois permanents.

En 1960 le système dont a hérité l'IPRES comptait 21 cotisants pour un retraité. En 1997 ce rapport démographique n'est que de 2,2 au niveau du Régime Général (RGR) et de 4,1 au niveau du Régime Complémentaire des Cadres (RCC).

Cette évolution négative est le résultat de la conjonction de plusieurs phénomènes.

- D'abord la hausse de l'espérance de vie à la naissance qui a connu un bond de 8 ans, passant de 40 à 48 ans entre 1960 et 1980;
- Une baisse des adhérents qui a culminé à -15% entre 1995 et 1996, ainsi que le phénomène d'entrée tardive dans la vie active qui diminue les années de cotisation pour un âge de départ à la retraite inchangé; et
- Une hausse des allocataires résultant des emplois qui ont été créés durant les premières décennies après l'indépendance.

Au plan technique, il est à noter que le salaire de référence et la valeur du point (cf. tableau ci-après) n'ont pas connu d'évolution notable depuis 1988. c'est seulement en 1994 que le point a connu une légère hausse de 4%. La conséquence de ces blocages est que le blocage du point dans un environnement où l'inflation n'est pas nulle entraîne une perte de pouvoir d'achat et une paupérisation de la population des allocataires. Pour ce qui est du salaire de référence, sa



constance est de nature à bloquer l'assiette des cotisations surtout quand le nombre d'adhérents n'évolue pas.

**Tableau n° Evolution du SMIG et de la valeur du point(Eléments financiers en F.CFA)**

Rubriques	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
val. du Point (RGR)*	77,45	79,60	81,05	81,40	81,40	81,40	81,40	81,40	84,60
Indice de la val. du point	100	102,8	104,6	105,1	105,1	105,1	105,1	105,1	109,2
val. du Point (RCC)*	47,26	51,05	52,70	53,90	53,90	53,90	53,90	53,90	56,00
Indice de la val. du point	100	108,0	111,5	114,0	114,0	114,0	114,0	114,0	118,5
SMIG**	29400	29400	29400	30828	32256	32256	32256	32256	32256
Ind SMIG	100	100	100	104,9	109,7	109,7	109,7	109,7	109,7

\*Valeur moyenne de l'année

\*\*Valeur mensuelle/ Source : Direction de la statistique

### 3 Futur de l'Etat et enjeux pour la réforme administrative

Toute la problématique de l'efficacité des états modernes peut être appréhendé à travers deux exigences. Celle-ci est d'abord la résultante des progrès technologiques qui ont libéré les circuits d'information de tout contrôle idéologique. Ainsi, la propagande ayant de moins en moins d'emprise sur les populations, la conception qu'avaient la plupart des citoyens de nos pays d'un Etat providence qui peut tout régler est en train de disparaître. A sa place, il n'existe pas encore une image claire du rôle que la moyenne des citoyens voudrait voir l'Etat jouer. Mais une chose demeure : les attentes sont fortes et le besoin de responsabilisation est net. Face à cette nouvelle attitude et face à la rareté des épargnes intérieures, nos états doivent apprendre à utiliser les forces de la mondialisation et ne point essayer de les contrer. Cela peut être suicidaire pour les dirigeants et lourd de conséquences de toutes sortes pour les populations.

La seconde exigence est relative à la compétition entre les nations désireuses d'attirer les capitaux extérieurs.

#### 3.1 satisfaire l'attente des citoyens et renforcer la société civile

Avec le recul, il ne fait plus l'ombre d'un doute que par essence même, la politique économique en général et les programmes d'ajustement en particulier, affectent directement les intérêts des différents groupes constitutifs de la population. Ces groupes ne se différencient que par leur capacité plus ou moins grande à organiser et structurer leurs revendications et/ou protestations. Au Sénégal, sans prétendre à l'exhaustivité, nous pouvons citer les syndicats, les consommateurs, les fonctionnaires, les hommes d'affaires, les agriculteurs, les étudiants, sans parler des marabouts, du clergé catholique, des libano-syriens et des entrepreneurs français...

Le risque est réel de voir se manifester ces différents protagonistes de l'espace social pour peu que les intérêts de leurs membres se trouvent menacés, et activer des mécanismes plus ou moins accompagnés de vacarme pour «sauvegarder leurs acquis». Ils sont d'autant plus enclin à le faire qu'ils ont l'impression que plus on fait de bruits, plus ses besoins sont pris en compte. En réalité tous ne participent pas directement à la vie citoyenne et civique (français et autres étrangers), mais n'en influent pas moins sur la marche des affaires politiques et économiques.



La gouvernance est d'abord la recherche permanente de l'équilibre entre ces différents groupes et l'équilibre entre l'ensemble et le reste du monde dont nous attendons des investissements susceptibles de mettre le pays sur la voie d'une croissance durable et forte.

Le problème de la cohésion sociale est d'autant plus ardu que les programmes d'ajustement ont eu et continuent d'avoir des effets néfastes sur la pauvreté et la distribution des revenus alors que la relance attendue du côté de l'investissement n'est pas encore effective.

Par le passé, la conception des programmes de réforme était le fait des experts qui étaient censés détenir les clés de l'efficacité. Cette approche experte était la résultante d'une idée communément admise, qui voulait que ce qui nous manque le plus ce sont les capitaux et le savoir-faire. Ce qui explique le nombre d'experts, qui déferlent sur le continent pour donner des leçons sur la meilleure manière de développer les pays. Alors de manière constante mais un peu sournoise, tout le monde a été amené à considérer que les experts connaissent l'attente des citoyens de tous les pays du monde y compris dans la fixation des priorités relative à leurs attentes. Il va de soi que cette vision n'est ni pertinente ni optimale.

C'est pourquoi, depuis quelques années, le réalisme pousse la plupart des gouvernements de par le monde à s'enquérir de l'appréciation que les citoyens ont de leur action. L'opinion publique est devenue une donnée fondamentale parmi les déterminants de l'action des politiciens. En occident, les sondages d'opinion sont institutionnalisés. Dans nos pays, faute de moyens mais aussi par frilosité de nos leaders, la pratique n'est pas encore répandue. A la place les enquêtes d'opinion à passages répétés permettent à intervalle régulier (en moyenne une fois par an) de dresser une situation de référence et de voir l'évolution de l'opinion des citoyens sur le service public.

### **3.2 Assurer l'équité**

Bien que ce domaine soit le plus réfractaire à la mise en place d'une politique systématique et cohérente, il est celui où les conflits sociaux prennent naissance ou s'amplifient. Non seulement l'Etat doit assurer un minimum de régulation sociale en procédant à une redistribution continue des revenus, mais, en plus il lui revient d'assurer une gestion stable des régimes de retraite et d'allocations familiales. Sans compter l'organisation des secours aux sinistrés et une lutte permanente contre la pauvreté. Nos Etats n'ont pas ces moyens. Et pourtant, bien que les Africains en général attendent de moins en moins que l'Etat les aide, ils n'en sont pas moins prompts à dénoncer tout ce qu'ils peuvent percevoir comme injustice. D'où l'importance d'une véritable communication sociale.

A un niveau plus élevé de la politique sociale se pose le problème de l'accès au logement et à l'énergie. Ce type d'attente est très marqué au niveau des couches moyennes urbaines (Agents de l'administration, enseignants, employés des unités modernes de production...) Du fait de leur forte implication dans la vie politique et syndicale, ils obtiennent souvent satisfaction au détriment de couches les moins «bavardes».

### **3.3 Sécuriser les personnes et les biens**

En plus de ce qui a été dit plus haut sur ce point, les chefs d'entreprise estiment qu'il y a un minimum de garanties pour leur sécurité ainsi que celle de leur famille. S'ils ne peuvent compter sur l'Etat pour les protéger contre le vol et les actes criminels, ils n'ont aucune raison de prendre des risques relatifs à l'investissement. Lié à cela, le problème de l'imprévisibilité de la justice est posé au sens que la règle du droit doit être réellement appliquée.

Partout dans le monde et quel que soit le régime politique, il existe une réelle défiance du citoyen par rapport aux hommes politiques et par rapport à l'administration. Dorénavant il en sera peut-être ainsi. Toutefois, il est des domaines où à défaut d'une véritable confiance, un système de partenariat responsable peut améliorer la situation. Le point de départ d'un tel système devrait être une redéfinition concertée du rôle de l'Etat et un mécanisme permanent de compte rendu aux citoyens, notamment dans l'usage des ressources publiques. Une telle démarche devrait renforcer la démocratie, améliorer la qualité du service public et responsabiliser la société civile, sans nuire au développement des marchés. Mais, pour autant, il reste indispensable d'améliorer l'efficacité de l'administration à travers une bonification continue des performances des agents du service public.

### **3.4 Développer les marchés et pallier leurs insuffisances**

Quel que soit le point où on se trouve dans la constellation des idées qui sont entrain de se structurer sous l'appellation de gouvernance, il est toujours reconnu à l'Etat au moins deux fonctions fondamentales dans le domaine économique. D'abord remédier aux dysfonctionnements du marché. Ensuite assurer l'équité sociale.

Un signe distinctif de la mondialisation tient à l'intégration des marchés au niveau de monde. La plus immédiatement perceptible est celle des marchés financiers. La crise des économies asiatiques a fini de convaincre les plus sceptiques que Hong Kong, Singapour, Tokyo, Paris, Londres New York et Zurich c'est un seul et unique marché financier qui a aboli l'espace et se joue du temps. Avec le développement des technologies de communication, le mouvement des capitaux ne connaît plus de répit.

Le marché des services connaît la même évolution.

Le marché du travail n'est guère en reste même s'il est bloqué par les entraves à la libre circulation des hommes. Encore que ces entraves ne joue réellement que pour la main d'œuvre faiblement qualifiée. Pour ce qui est des cadres et de la matière grise le marché est à l'échelle mondiale aux contraintes de langues près.

Pour ne pas aller à contre-sens de ces évolutions, les gouvernements, outre la réduction du domaine d'intervention des Etats, accélèrent les processus de privatisation et assouplissent les règles de contrôle et de surveillance et mènent toutes sortes d'actions susceptibles d'encourager et de renforcer l'initiative privée. Cela s'appelle la « déréglementation » et n'a pour objectif que le renforcement des mécanismes du marché.

Les situation de monopole ainsi que les entrave administratives à la libre concurrence vont régulièrement et inexorablement disparaître.

Outre le développement du secteur privé la démarche de mise en place d'une bonne politique de gouvernance doit mettre l'accent sur le renforcement de la société civile et sur la vulgarisation de la culture du compte rendu.

En dehors de l'ordre public et de la défense, il est reconnu aux Etats un rôle essentiel dans la stabilisation du cadre macro-économique intérieur, dans la sécurisation des biens et des transactions dans le développement humain et dans une circulation efficace de l'information.

La stabilisation du cadre macro-économique consiste principalement à maintenir les déficits budgétaires dans des limites compatibles avec le remboursement de la dette et le paiement des salaires. Si en plus il est possible de dégager une épargne publique et de contenir l'inflation de sorte à ne pas faire jouer une modification du taux de change, alors on pourra parler d'un cadre assaini. La stabilisation viendra avec la mise en place d'une politique souple et constante d'incitation et de développement des marchés (travail, biens et services, actifs...) accompagné par une élimination progressive mais systématique des exonérations et des barrières non tarifaires de protection des unités locales.

La sécurisation des biens et des transactions revient à une application stricte de la règle du droit. Autant les règles doivent être claires et sans ambiguïté, autant leur stricte application réduit les zones d'incertitude et apaise le climat des affaires. Il faut reconnaître que nous en sommes encore loin. Aussi longtemps que cette condition ne sera pas remplie, les Africains mettront leur argent en occident. Alors, dans ces conditions, s'attendre à attirer les investissements étrangers devient illusoire.

La promotion du développement humain passe par la santé et la généralisation de l'éducation de base. Bien que ces domaines aient été finalement épargnés par les coupes des politiques d'ajustement, nos Etats sont encore loin des normes internationales du fait d'une croissance démographique supérieure à la vitesse de mobilisation des ressources destinées à ces domaines. Ainsi, est en train de se former pour nos pays une véritable poudrière du fait de la croissance du nombre de diplômés chômeurs et de l'extension continue des villes. A défaut d'inventer de nouvelles formes de solidarité, les progrès et acquis sociaux pourraient à la limite se retourner contre l'équilibre en vigueur. Sauf pour des projets pilotes pour lesquels il n'existe aucun mécanisme systématique de pérennisation, nos Etats semblent confiner le développement social à la sauvegarde des enfants et à la promotion du statut de la femme. Ce n'est certainement pas suffisant. En tout cas, c'est très en deçà de l'attente des citoyens.

Dans le domaine de l'information, la passivité ou les entraves à leur bonne circulation sont de nature à créer des distorsions lourdes de conséquence pour les investisseurs. C'est pourquoi ces aspects de la gouvernance sur laquelle nous reviendrons dans les mécanismes de compte rendu font partie intégrante des politiques de promotion d'un environnement propice à l'éclosion de l'investissement privé. L'écueil qu'il faudra éviter étant de confondre une bonne politique de communication avec de la propagande. En effet, autant il est essentiel d'expliquer ce qu'on fait, autant il est bon de procéder à une « mise à jour » régulière du cahier des charges de l'Etat en étant à l'écoute des besoins des citoyens.

### **3.5 Professionnaliser l'administration**

La multitude de programmes et projets de réforme de nos fonctions publiques n'a pas engendré le renforcement attendu. Il faut reconnaître que les coupes faites sur les budgets de fonctionnement, le gel des recrutements et la relative stagnation des salaires ne pouvait être contrebalancée par des projets. Dans le même temps on constate une politisation accrue des fonctionnaires. Toutes choses tendant à perpétuer le manque de professionnalisme dans la gestion de la chose publique.

Il faut ajouter que le concept de carrière qui caractérise notre Administration, du fait de son caractère rigide ne permet une professionnalisation brutale dans la gestion publique. Néanmoins, des réflexions sont en cours pour l'instauration d'une fonction d'emploi plus adaptée à nos exigences de l'heure mais encore pour introduire la contractualisation qui permettrait la flexibilité de l'emploi dans l'Administration.

La professionnalisation des fonctionnaires passera forcément par un relèvement du niveau de rémunération. En Afrique il ressort d'une étude de l'I.D.E. que le salaire réel des fonctionnaires « hautement qualifiés » était en 1983 11% plus bas que son niveau des années 70. Si on retient que cette mesure est faite avant la systématisation des blocages des salaires on comprend que la situation actuelle ne soit guère motivante. La mise en place d'un nouveau cadre de rémunération attractif permettra d'éviter les fuites des compétences. Il doit être accompagné par la montée en puissance du nouveau système d'évaluation basé sur la performance

En plus de la motivation, la professionnalisation exige une autre démarche. En effet nos administrations sont bâties sur la notion de carrière au détriment de la recherche de résultats. Il est temps que nos administrations élaborent des programmes, les mettent en œuvre et soient appréciées sur la base des résultats obtenus. D'autant que cette programmation est un préalable à une évaluation juste et objective du travail et de l'efficacité dans l'usage des deniers publics. En l'absence d'évaluation des performances, la corruption et le népotisme peuvent facilement se développer.

Pour mettre en place un cadre juridique moderne et flexible il faudrait réviser le statut général de la fonction publique qui date de 1961 ainsi que les statuts spéciaux et particuliers. Cette action doit aller de pair avec la mise en place d'un système de gestion prévisionnel des ressources humaines et la mise en place d'une politique adéquate de formation et de recyclage des agents de l'Etat et des collectivités locales.

Enfin, la transparence dans le recrutement et la promotion au mérite devrait achever la professionnalisation des administrations et rétablir un minimum de confiance entre administrateurs et usagers du service public. En effet, le fait de publier chaque possibilité d'emploi dans l'Administration avec comme corollaire la réception de plusieurs candidatures couplé avec des critères de choix rigoureux et transparents permettant les choix appropriés acceptés par l'environnement.

### **3.6 Systématiser les mécanismes de compte rendu**

Le dernier domaine sur lequel il est important d'attirer l'attention est celui de l'évaluation des services public et de l'accès du public à ses résultats. Autant nos administrations bâties sur le modèle français font une bonne place au contrôle, autant elles mettent au second rang les concepts d'efficacité et d'efficience. Or un des traits essentiels de la modernité c'est qu'en plus de la régularité, du respect des procédures et de la soumission à la règle du droit, les différences se font au niveau de l'usage efficient des ressources pour atteindre des objectifs précis. L'évaluation vérifie justement que ces notions ont été prises en compte dans la gestion des ressources.



Comme déjà souligné, le préalable à l'évaluation est l'existence d'un programme de travail structuré, avec des objectifs clairs. De même, les mécanismes de suivi et les indicateurs doivent être explicites afin ceux qui évaluent et ceux qui sont évalués utilisent les mêmes éléments d'appréciation.

La conception en commun des programmes de réforme est une grande avancée dans ce sens. Mais il doit être complété par une circulation de l'information qui permette aux citoyens de savoir si les élus et les agents de l'administration s'acquittent normalement de leur mission de service public.

L'obstacle à lever à ce niveau est le culte du secret et du confidentiel. Il arrive fréquemment dans nos pays, que de simple fonctionnaire d'organismes internationaux accèdent à des données qui sont refusées à des élus du peuple. Parce que ces données sont classées confidentielles, les nationaux n'y accèdent pas. Parce que ces données font partie d'indicateurs de performance dans certains programmes, les fonctionnaires des organismes internationaux y accèdent sans aucune forme de restriction. Dès lors il faut dans nos pays recodifier le statut des informations d'autant que l'évolution technologique fait maintenant une part considérable de ce que les gouvernants cachent circule librement dans Internet.