

La fonction publique : Bilan d'une Bonne gouvernance pour un développement humain durable

E. H. Seydou Nourou TOURE

1. Problème et définitions

L'objectif de cette étude est d'apprécier le rôle des institutions publiques, précisément de la fonction publique, dans la mise en œuvre des principes de la bonne gouvernance, qui reposent essentiellement sur la transparence et l'équité, et dans la réalisation des objectifs du développement humain durable.

La bonne gouvernance peut s'entendre de la capacité de la fonction publique à gérer, à contrôler les affaires d'un pays dans l'intérêt des populations, à répondre à l'attente des citoyens et du secteur productif, bref, à contribuer, efficacement, et sur des bases transparentes à la réalisation des objectifs du développement humain durable. Elle fait référence à l'ensemble des missions, et des fonctions nécessaires à l'accomplissement du service public¹, que les administrations publiques ont la charge de conduire en vue de réaliser l'objectif fondamental du développement humain durable, à savoir : créer un environnement qui offre aux populations la possibilité d'améliorer leur cadre de vie en facilitant l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, etc.), c'est-à-dire en élargissant la gamme des choix qui leur sont accessibles dans les secteurs qui sont particulièrement ciblés par les stratégies de développement humain.

La fonction publique fait référence aux structures et aux agents de l'administration publique, ainsi qu'aux processus institutionnels, au sens des règles, des procédures et des mécanismes, qui leur sont propres. Les processus institutionnels, les structures et les effectifs régissent et animent, respectivement, les activités d'un gouvernement.

Apprécier le rôle de la fonction publique dans la perspective de la bonne gouvernance et du développement humain durable peut consister à évaluer la qualité de ses structures et de ses effectifs, ainsi que leur impact dans l'accomplissement des fonctions de l'administration publique au Sénégal. On peut s'interroger sur la notion d'administration de développement et sur l'effet de la répartition des services de l'Etat sur l'accomplissement des fonctions dévolues à la fonction publique. On peut se poser la question de savoir s'il y a une stratégie

¹ L'expression service public a un sens double. Elle désigne tantôt l'organisme qui produit un service économique d'intérêt général, tantôt la mission d'intérêt général qui a été confiée à une structure administrative. L'appellation service d'intérêt général désigne des activités de service marchand ou non, considérées comme étant d'intérêt général par les autorités publiques et soumises, pour cette raison, à des obligations de service public (le monde du 24 juin 1997, III).

d'administration publique avec des objectifs clairement définis dans le court, le moyen et le long terme.

Il est possible d'indiquer dans quelle mesure l'évolution de la taille des effectifs et du volume de la masse salariale, par département ministériel, favorise ou non la prise en charge de la demande sociale, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Il est à signaler que le ratio masse salariale sur PIB est révélateur de la pression salariale, comme le ratio masse salariale sur recettes fiscales l'est aussi pour les indicateurs de performance retenus par l'UEMOA. Se pose alors la question de savoir dans quelle mesure la réduction de la masse salariale et, par conséquent, celle des effectifs ont pu affecter les ministères en charge des secteurs sociaux, en particulier les ministères de l'éducation et de la santé.

Les réformes visant à rationaliser et à moderniser l'appareil d'Etat prennent en charge des questions telles que le problème des effectifs, une meilleure définition des règles de gestion (/promotion) des ressources humaines et le management de la fonction publique. On peut s'intéresser aux effets de ces réformes sur la transparence des décisions, les règles de promotion et les mécanismes d'allocation des ressources.

L'analyse des mécanismes d'allocation de ressources affectées au développement des différents secteurs implique non seulement celle des structures qui ont le pouvoir de rendre les différents arbitrages, mais aussi celle des modes d'élaboration des politiques de l'Etat, notamment sur le plan économique et social.

Les principales contraintes seront examinées au niveau de l'administration centrale et locale. L'analyse des contraintes s'appliquera à l'efficacité et à l'effectivité des réformes. L'efficacité d'une administration s'apprécie à travers la capacité de cette dernière à rendre possible l'opérationnalisation des mesures administratives et une allocation optimale des ressources. L'effectivité des réformes se mesure par le degré de réalisation atteint. L'efficacité dans l'adoption et la mise en œuvre des procédures (délais, etc.) ainsi que celle des corps de contrôle peuvent être soumises à des contraintes administratives, voire politiques, tant au niveau du pouvoir central que des pouvoirs locaux. Il sera particulièrement intéressant d'étudier les contraintes qui affectent l'efficacité et l'effectivité des *mesures prises* depuis une décennie pour lutter contre la corruption.

Enfin, *la qualité du service public* a fait l'objet d'une enquête annoncée depuis 1998 dont les premiers résultats commencent à sortir. On mettra à profit les éléments de cette enquête pour examiner les différentes appréciations faites par des usagers sur la qualité des prestations du service public et leur perception des réformes et des résultats obtenus en matière de transparence et d'équité dans la gestion des ressources publiques.

2. Structure, effectifs, réformes et efficacité des décisions dans la fonction publique au Sénégal

2.1 *Stratégies de l'Etat, fonctions et structures de l'administration publique au Sénégal*

La nécessité de construire un Etat-stratégie est considérée comme l'un des défis majeurs de l'Etat sénégalais (IX^e Plan 1996-2001, III). Cette stratégie interpelle la capacité de l'Etat à engager la réforme du secteur public, à mettre en œuvre les procédures idoines pour accroître l'efficacité des relations entre l'Etat, les régions autonomes et l'UEMOA, d'une part, et pour garantir, d'autre part, l'efficacité des investissements publics et privés, l'équité des citoyens devant l'administration, le développement d'un secteur privé fort et compétitif et, enfin, la qualité de la vie. (IX^e Plan, 1997, 99). La réalisation de ces objectifs repose sur la qualité des structures de l'administration, leur capacité à remplir les fonctions qui leur sont confiées pour atteindre les objectifs de développement fixés par l'Etat sénégalais. Ces objectifs se retrouvent dans les dix orientations retenues par le IX^e Plan ; ils sont relatifs au développement des ressources humaines, à la lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion, à l'amélioration des ressources naturelles, etc., et recourent une bonne partie des objectifs du développement humain durable. Leur réalisation suppose la pérennité des structures de l'administration, le renforcement de leur capacité opérationnelle et de conception, un management efficace des ressources, effectué sur des bases transparentes et équitables, et le respect de l'équité intergénérationnelle.

Missions, pouvoirs et structures des administrations publiques au Sénégal

Depuis la réforme constitutionnelle de 1970², il appartient au Président de la République de *déterminer* la politique de la Nation et d'en *contrôler l'application*. Au Gouvernement est confiée la mission très générale d'*appliquer* la politique de la Nation définie par le Chef de l'Etat. Le Premier Ministre, nommé par le Président de la République, dispose de l'administration, assure la coordination interministérielle et l'exécution des lois ; il dispose du pouvoir réglementaire qu'il exerce sous l'autorité et la signature du Chef de l'Etat. Son autorité est, cependant, soumise aux limitations suivantes : il ne peut outrepasser les

² Si l'on excepte l'intermède 1983-1990 où le poste de Premier Ministre est supprimé.

pouvoirs confiés au ministre par délégation et n'a pas de pouvoir hiérarchique direct sur les fonctionnaires placés sous l'autorité d'un ministre ; ensuite, la nomination à tous les emplois civils et militaires relève du Président de la République.

Les ministères participent à l'exercice du pouvoir exécutif en vertu d'une délégation du Président de la République et ne possèdent pas eux-mêmes de pouvoir propre. Leur nomination à la tête d'un département leur confère certaines attributions définies par des textes généraux (gestion du Personnel) ou par la jurisprudence (pouvoir d'organisation interne d'un service). C'est, essentiellement, en tant que Chef de département spécialisé que le ministre exerce ses attributions. Les départements ministériels se structurent autour du cabinet qui comprend l'ensemble des collaborateurs choisis par le ministre. Le rôle du cabinet est d'aider le ministre dans sa tâche de direction des services appelés à accomplir les fonctions de gestion administratives des activités qui sont du ressort du département ; il surveille l'activité des services. Le directeur de cabinet joue souvent le rôle du Secrétaire général, il est le correspondant naturel du Secrétaire général du gouvernement ; il est considéré comme responsable de l'animation et du fonctionnement des services. Les départements sont souvent organisés selon un système hiérarchique où une chaîne de commandement et de contrôle est formée par les différents échelons entre le ministre et le dernier échelon. Ce système semble plutôt orienté vers des tâches de gestion que de conception (Gautron, 1977, 145-146). On voit bien ^{que} l'administration centrale a la charge de gérer et d'animer les activités réparties entre les différents départements ministériels qui reçoivent mandat du Président de la République pour exécuter des tâches précises liées à la mise en œuvre des politiques de développement. Ainsi, la fonction administrative dévolue aux ministres est supplantée par celle politique de nomination des ministres par le Chef de l'Etat, qui peut avoir des effets négatifs sur l'observation des principes de bonne gouvernance.

La répartition des services de l'Etat est une bonne illustration de cette situation. Elle est fixée par décret, et intervient à la suite des remaniements ministériels. Elle précise les services rattachées aux différents ministères dont le nombre varie au gré des recompositions politiques. Entre 1981 et 1998, la taille du gouvernement est passé de 24 ministres en 1986 à 33 ministres en 1998. Le gouvernement comporte vingt six (26) postes ministériels avec l'entrée du PDS au gouvernement en 1991. L'arrivée de nouveaux partis (LD et PIT) en 1993 porte cet effectif à 29 ministres, puis à 32 membres en 1995. La fréquence des remaniements ministériels³, en moyenne une fois tous les deux ans, présente quelques inconvénients. Les

³ C'est, curieusement, la moyenne des remaniements dans le 5^e république en France : une fois tous les deux ans.

l'Etat qu'en 1986 (Ministère de l'Environnement), en 1991 (MDR) et en 1995 (Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature). Il n'existe donc pas de politique de conservation des sols en tant que telle et la gestion de cette ressource pour les générations futures, pourtant essentielle au développement de l'agriculture, n'est pas suffisamment prise en compte. Cette désinvolture dans la gestion des ressources traduit l'absence de stratégies politiques cohérentes, elle rend vulnérable les mesures prises à certains niveaux de l'administration surtout lorsque celles-ci s'inspirent d'une vision à très court terme des politiques de développement.

Les effectifs et la masse salariale

L'effectif des agents de la Fonction publique avoisine 65 000, d'une année sur l'autre, sur la période 1992-1998. L'indice des effectifs, base 100 en 1983⁵, varie très peu au cours de cette période. Par rapport à cette année, la valeur de l'indice la plus faible (96,88) est enregistrée en 1992 tandis que la plus forte est celle de 1996 (100,46). On peut dire qu'à partir de 1993⁶, l'évolution des effectifs est plutôt stable, car la différence des valeurs des indices calculées sur une base annuelle, entre 1993 et 1998, est inférieure à un point. Le tableau des variations annuelles des effectifs révèle les mêmes tendances. L'augmentation la plus forte est enregistrée entre 1992 et 1993 ; elle est de l'ordre de 2,9 %. A partir de 1993, les variations, inférieures à 1 %, sont insignifiantes : elles se situent entre -0,6 % et 0,8 %.

Tableau 1 : Traitement et salaire

Année	Traitement et salaire *	Effectifs des agents	Salaire/tête (fcfa)	Indice effectif Base 100 en 1993
1992	133,9	64 156	2 087 100	96,88
1993	132,3	65 999	2 004 576	99,66
1994	148,8	66 217	2 247 157	99,99
1995	157,5	66 004	2 386 219	99,67
1996	162,6	66 529	2 444 047	100,46
1997	160,4	66 310	2 418 941	100,13
1998	162,6	65 890	2 467 749	99,50

*En milliards FCFA

⁵ Il s'agit de la base utilisée par la Direction de la Prévision et de la Statistique pour calculer l'évolution de l'indice des effectifs de la fonction publique.

⁶ C'est l'année du Plan de relance, communément appelée Plan d'urgence, qui a provoqué une réduction de 15 % du salaire des fonctionnaires.

~~Tableau 2~~ Coefficient de corrélation entre les effectifs et les salaires sur la période

1942-1998 : 0,63

Tableau 2

Année	Variation annuelle des salaires (%)	Variation annuelle des effectifs (%)
1992	-	-
1993	-1,2	2,9
1994	12,5	0,3
1995	5,8	-0,3
1996	3,2	0,8
1997	-1,4	-0,3
1998	1,4	-0,6

La corrélation entre les effectifs et les salaires sur la période 1992-1998 n'est pas très significative. Cependant, l'évolution des salaires est relativement fortes en 1994 (12,5 %), comparée aux autres années. Sur cet intervalle, il est intéressant de noter qu'après la baisse des salaires (-1,2 %) enregistrée en 1993, en raison du Plan de relance (ou d'urgence), l'Etat lâche un peu de lest, ce qui explique le pic de 1994. A partir de cette année, on enregistre une baisse régulière jusqu'en 1997, suivie d'un léger accroissement en 1998. Citant M. Diouf, Seck (199-, 96) indique : « les dépenses publiques ont continué à augmenter, même en période d'ajustement, à un niveau élevé ; les dépenses en matériel ont augmenté de 34 % et celles de personnel de 87 %, ce qui explique la progression de la masse salariale entre 1983 et 1992 ». Cette augmentation est due aux dépenses de prestige liées à l'accroissement du nombre des députés qui passe de 60 à 120 entre 1983 et 1992. Le budget de l'Assemblée nationale et l'indemnité des grands corps de l'Etat, ainsi que les dépenses diplomatiques ont augmenté de 33 % respectivement. L'augmentation des salaires des députés (400 000 FCFA) en 1991 et celle du nombre de ministres en 1993 (39 ministres) ont aussi joué un rôle important dans les dérapages budgétaires observés dans les années 90.

Tableau 3

Année	Masse salariale*	Recettes fiscales*	Masse salariale / Recettes fiscales %
1992	133,9	247,1	54,2
1993	132,3	220,2	60,1
1994	148,8	267,9	55,5
1995	157,5	330,3	47,7
1996	162,6	369,3	44,0
1997			39,9

Source : DTAI/MEFP / *En milliards FCFA

Pourtant, la maîtrise de la masse salariale était devenue un sujet de préoccupation assez important pour la Banque Mondiale et le FMI. Les premières opérations des institutions financières de Bretton Woods appuyant la réforme de la fonction publique remontent au début des années 80. Elles ont concentré leurs efforts sur un certain nombre de mesures. Une des composantes visait la réduction des effectifs pour réduire les salaires. Contraint par les bailleurs, l'Etat sénégalais a réussi à respecter le montant plafond fixé par le FMI à partir de 1994, après l'application du Plan d'urgence, comme l'indique le tableau 4 ; la moyenne des écarts de la masse salariale par rapport au montant plafond du FMI est égale à -1. Le respect de cette conditionnalité était nécessaire pour l'octroi de nouveaux crédits au Sénégal.

Tableau 4 : Ecart de la masse salariale par rapport au plafond fixé par le FMI (en milliards de FCFA)

	Masse salariale	Montant plafond FMI	Ecart
1991/1992	130,3	125	5
1993*	132,3	131,8	1
1994	148,4	149	-1
1995	157,5	160	-3
1996	162,6	162,5	0
1997	160,4	164,5	-4
1998	162,6	166	-3
		Moyenne des écarts	-1

Source : DPS/MEFP

*Le montant de 1993 est fixé par la loi de finance rectifiée, donc par l'Etat du Sénégal non par le FMI.

Par ailleurs, le Sénégal n'est parvenu à respecter les critères de convergence de l'UEMOA qu'en 1996. Ces critères ramènent le ratio masse salariale sur recettes fiscales à 40 %. Les coûts sociaux résultant de ces différentes mesures sont énormes.

Impact de la réduction des effectifs sur la satisfaction de la demande sociale.

La composante réduire les effectifs pour réduire les salaires utilisait les outils suivants : le recensement de la fonction publique pour « nettoyer » le fichier des agents « fictifs » ; les pré-retraites et les départs volontaires ; le gel des recrutements qui induit la suppression du recrutement automatique des sortants des écoles de formation. Au Sénégal, ce

gel a concerné les sortants de plus de 40 écoles de formation dont les diplômés avait la garantie d'entrer dans la fonction publique. Ce gel diminue le nombre de salariés et réduit, voire supprime, la possibilité, souvent offerte aux parents retraités, de jouir de l'apport monétaire de leurs enfants pour l'éducation desquels ils ont beaucoup investi. Moins de revenus signifie dans ce cas, pour certains ménages et /ou individus, moins de possibilités d'accès à la nourriture et aux services sociaux de base.

Ensuite, l'offre d'éducation et de santé est affectée par la réduction du taux d'encadrement dans les écoles. Dans l'enseignement élémentaire, le nombre d'instituteurs et d'instituteurs adjoints baisse de -35,5 % entre 1992/93 et 1993/94, il reste relativement stable entre 1993/94 et 1994/95, baisse de nouveau de -10,6 % entre 1994/95 et 1995/96 avant de se stabiliser à partir de cette dernière année scolaire ; le nombre d'enseignants recrutés reste le même chaque année entre 1995/96 et 1998/99.

Tableau 5 : Evolution des effectifs recrutés dans l'enseignement élémentaire de 1992/93 à 1998/99

Années	Des instituteurs et instituteurs adjoints	Variation en %
1992/93	865	
1993/94	558	-35,5
1994/95	559	+2
1995/96	500	-10,6
1996/97	500	0,0
1997/98	500	0,0
1998/99	500	0,0

Source DPRE/B.STAT, MEN

*Les effectifs de l'année scolaire 1992/93 comprennent les instituteurs, les instituteurs adjoints et les éducateurs préscolaires. A partir de 1993/94 les instituteurs adjoints polyvalents reçoivent une formation complète pour exercer dans le préscolaire et l'élémentaire.

NB : Les effets dus à la baisse du taux de recrutement des maîtres sont atténués par le recrutement parallèle des volontaires de l'éducation.

Conséquence de cette réduction : le taux d'encadrement reste encore défavorable⁷. Entre 1992/93 et 1996/97 le nombre d'élèves par enseignant d'environ 54 (53,8) en 1995/96 à environ 62 (61,6) en 1996/97. Comparé à ces années scolaires, celui de l'année 1998/99 (35)

⁷ Le nombre d'élève par classe ou par instituteur est encore très élevé dans l'enseignement élémentaire.

est relativement satisfaisant. Cependant, l'évolution du nombre des élèves et des enseignants est très irrégulière d'une année sur l'autre malgré les efforts importants consentis pour réduire les irrégularités d'accès à l'éducation.

Tableau 6 : Evolution des effectifs des élèves*, du personnel enseignant et du taux d'encadrement *** dans l'enseignement élémentaire au Sénégal dans les années 90**

Effectifs	Nombre d'élèves	Nombre d'enseignants	Taux d'encadrement
1992/93	738 560	13 257	55,7
1995/96	875 661	16 289	53,8
1996/97	954 758	15 503	61 ,6
1998/99	1 034 065	29 130	35,5

Source DPRE /B. Stat., MEN

Tableau 7 : Variation des effectifs des élèves du personnel enseignant et du taux d'encadrement dans l'enseignement élémentaire au Sénégal dans les années 90, en pourcentage

Effectifs	Nombre d'élèves	Nombre d'enseignants	Taux d'encadrement
1992/93	-	-	-
1995/96	18,6	22,9	-3,5
1996/97	9,0	-4,8	14,6
1998/99	8,3	87,9	-42,4

*Il s'agit de l'ensemble des élèves de l'enseignement élémentaire public et privé.

**Total des enseignants craie en main, plus l'encadrement (Directeurs d'école).

***Nombre d'élèves par enseignant

L'offre d'enseignement élémentaire⁸ évolue favorablement au cours de l'année scolaire 1997/98, du fait de la contribution des volontaires de l'enseignement, et des classes multigrades et à double flux. Pendant cette rentrée scolaire, 1200 volontaires ont été recrutés, ce qui porte le total des enseignants à 1700 si l'on ajoute les 500 instituteurs et instituteurs adjoints. 2200 classes ont été construites, auxquelles s'ajoutent 2161 classes à cours multigrades et 3846 classes à double flux, ce qui permet d'accueillir 1 026 570 élèves dont

⁸ Le choix de l'enseignement élémentaire n'est pas fortuit ; il est considéré comme prioritaire dans la politique d'éducation au Sénégal. C'est le niveau où s'acquièrent les connaissances de base essentielles pour la formation de l'enfant.

193 851 nouveaux inscrits au cours d'initiation (CI). Cet effort s'est traduit par un taux brut de scolarisation de 61,7 % contre 59,7 % en 1996/97 (DPS, 1999, 27) ; il ne peut cacher le fait que l'offre est encore insuffisante lorsque 38 enfants sur 100 ne peuvent aller à l'école, faute d'infrastructures scolaires et d'enseignants en nombre suffisant.

L'effectif du personnel de santé varie faiblement entre 1994 et 1996 (tableau 8 ci-après) en raison du gel des recrutements dans la fonction publique imposé par les programmes d'austérité.

Tableau 8 : Répartition du personnel médical et paramédical selon les principales catégories socio-professionnelles (1994 et 1996)

Médecins et paramédicaux	Années	
	1994	1996
Médecins	640	649
Sage-femmes d'Etat	560	588
Infirmiers d'Etat	1887	1876

Source : MS / Division statistique

En 1996, la couverture médicale se présente comme suit⁹ :

- un médecin pour 13 210 habitants ;
- une sage-femme d'Etat pour 6 124 femmes en âge de reproduction (FAR) ;
- un infirmier d'Etat pour 4 570 habitants.

On est loin des normes de l'OMS : un médecin pour 5 000 habitants, une sage-femme pour 300 femmes et enfants de 0 à 4 ans et un infirmier pour 300 habitants (DPS, op. cit.). Selon les données fournies par la Direction de la Planification, les besoins actuels du Ministère de la Santé en 1999 sont estimés à 1934 agents ; il faudrait recruter 250 nouveaux agents chaque année pour solder ce déficit et ce processus est entamé depuis 1998 (D. Plan., bilan de santé, 1999).

Au total, la volonté de l'Etat sénégalais de se conformer aux prescriptions des Institutions financières internationales, notamment à la composante réduire les effectifs pour réduire la masse salariale, n'a pas favorisé l'offre d'éducation et de santé alors que la demande croît avec l'augmentation de la population. Même dans cette hypothèse, l'Etat aurait pu faire quelque chose s'il acceptait de réduire son train de vie. Les dérapages budgétaires

⁹ DPS, 1999,95.

observés dans les années 90 procèdent davantage, selon Diouf (op. cit.), de l'augmentation du nombre de ministres, surtout en 1993 (39 ministres), et du salaire des députés dont le nombre est passé de 60 à 120 entre 1983 et 1992, là où le salaire des fonctionnaires est réduit de 15 % à la suite du Plan d'urgence de 1993.

La réduction des agents de la fonction publique pose d'autant plus de problèmes qu'elle oblige l'Etat à concentrer ses efforts sur les ministères dits stratégiques (Education nationale, Santé, Intérieur et Economie et Finances)¹⁰. Ces Ministères totalisent autour de 64 % de la masse salariale et 62 % des effectifs de la fonction publique entre 1991 et 1999. L'éducation nationale se place largement au dessus des autres Ministères avec une masse salariale de l'ordre de 40 % par an et des effectifs qui vont de 34,15 % en 1991 à 39,30 % en 1999. Le cumul des trois autres secteurs avoisine 24 % par an pour la masse salariale et 26 % par an pour les effectifs sur l'ensemble de la période 1991-1998.

Ces agents évoluent dans un cadre régi par le statut général de la fonction publique dont les rigidités ne permettent pas de satisfaire les aspirations des fonctionnaires. Cette situation conduit à une démotivation des fonctionnaires qu'amplifient la faiblesse du niveau des salaires, et les promotions qui ne se fondent par toujours sur des critères objectifs ; cette situation favorise beaucoup de départs ; elle déteint sur la qualité du service public que le cloisonnement des structures administratives, la lenteur des procédures, l'éclatement¹¹ des missions entre plusieurs structures ne permet pas d'améliorer. D'où la nécessité de réformer l'administration pour améliorer la qualité de ses prestations.

Les réformes de l'administration dans les années 90

Deux documents permettent de restituer le contexte des réformes entreprises durant les années 90. C'est d'abord le discours du Président de la République, au lendemain des élections de février 1993, qui assignait au gouvernement trois objectifs¹² :

- a) mettre en œuvre une politique hardie de croissance qui postule à la fois l'option d'un redimensionnement du secteur public marchand par l'ouverture du capital au secteur privé et l'engagement de l'Etat à créer les conditions d'une complicité accrue des secteurs de l'économie ainsi que son rôle de régulateur, ses missions de contrôle, de protection de l'environnement, etc. ;

¹⁰ Source : D.T.A.I. ; Nous n'avons pas pu disposer des effectifs de l'armée, relevant du Statut de fonctionnaires.

¹¹ Cet éclatement découle des répartitions qui font suite aux nombreux remaniements qui voient des structures changer de département avec l'arrivée de nouveaux ministres.

¹² On les retrouve dans la lettre d'orientation adressée au 1^{er} Ministre par le Chef de l'Etat, le 08 juin 1993.

- b) moderniser l'Etat, et travailler à asseoir une politique de décentralisation, en créant les conditions d'une amélioration de l'efficacité des services publics, de la qualité de leurs relations avec les usagers et de la poursuite du processus de décentralisation ;
- c) renforcer l'Etat de droit et la prise en charge des problèmes cruciaux de l'Education, de la Santé, de la Culture, de la Jeunesse, des Sports et du cadre de vie ; cet objectif fixe les domaines prioritaires de l'Etat (Diop, 1996, 5).

Ensuite, le document du IX^e Plan revient sur la nécessité de procéder à des réformes de structures dans l'esquisse d'un cadrage macro-économique pour un programme d'investissements. Le recentrage de l'intervention de l'Etat et la restructuration de l'administration y sont perçus comme le corollaire de la redynamisation du secteur privé. La restructuration de l'administration, au sens d'une décentralisation et d'une déconcentration effective, doit conduire à une administration dont les fonctions recourent celles que suggèrent les nouvelles missions de l'Etat, définies en 1993¹³ ; ce sont : les fonctions de conception et de formulation des politiques, les fonctions de légifération, de réglementation, de régulation et de contrôle ; les fonctions de modernisation et d'amélioration du fonctionnement de la République et des structures administratives, centrale et régionale, visant à redéfinir le rôle des services dans le sens d'une plus grande responsabilité et d'une efficacité accrue dans le fonctionnement des structures (Ministères et différentes directions à l'intérieur d'un même Ministère) et la gestion des carrières du personnel.

La redéfinition de nouvelles missions, qui leur « conférait en même temps un contenu fonctionnel déterminé » (Diop, 1996, 5), se fondait sur la révélation d'un certain nombre de faiblesses organisationnelles par différentes études menées sur l'administration sénégalaise. Celle-ci se caractérisait par : la faiblesse de la capacité de conception et de planification opérationnelle (manquements dans l'élaboration de base d'action pour les structures à partir de lettres de missions) et inexistence de base de suivi et de contrôle de la performance des services et des hommes ; une structuration rendue incohérente par l'éclatement d'une mission entre différentes structures appartenant à des départements ministériels différents (Recherche, etc.) à la faveur des remaniements successifs, et le rattachement de projets à la Primature (FPE) ou à la Présidence (Nutrition) qui ne disposent pas de structures de planification, de contrôle et de suivi ; attachement des cabinets ministériels à la gestion de projets au détriment de leur tâche de conception ; cloisonnement des structures ; « instabilité des services et des

¹³ Lettre d'orientation, op. cit.

hommes » ; « nombre pléthorique de services régionaux et départementaux, obstacles à l'intégration des services et des hommes » ; faiblesse de la déconcentration, notamment pour les ministères dans le domaine du pouvoir réglementaire, les autorités déconcentrées devraient jouir du transfert de compétence, notamment pour le contrôle de légalité ; une quasi absence d'analyse de poste ; une fonctionnalité défectueuse des services administratifs : lourdeur de procédures qui constitue un terrain fécond pour la corruption ; un système de contrôle inefficace (Diop, 1996). Au regard de ce diagnostic, les réformes entreprises dans l'administration publique du Sénégal dans les années 90 portent sur les structures et la gestion du personnel.

En ce qui concerne les structures, les réformes sont inspirées par le souci de corriger le manque de fonctionnalité des structures pour faire face aux dysfonctionnements constatés au niveau des procédures, des méthodes de coordination et du système de communication. A cet égard, si la création d'un guichet unique et du trade-point constituent des avancées réelles, la lourdeur et la lenteur des procédures ^{et} des formalités continuent à être dénoncées par les différents usagers.

Les multiples réformes de l'administration ont été, essentiellement, axées sur le désengagement de l'Etat, la déconcentration et le renforcement des capacités de l'Etat en matière de gestion économique. Le système d'avancement, la révision des commissions administratives paritaires et des conseils de disciplines, la révision de la commission nationale de classement des niveaux de formation et les recrutements dans l'administration. Les réformes visant le personnel de l'administration ont porté sur la maîtrise de la masse salariale, et sur le renforcement du système de gestion et de contrôle du personnel grâce à un système d'évaluation et de motivation. Pour ce qui est du Personnel, les réformes portent plus précisément sur : le système d'avancement basé sur l'évaluation de la conformité du travail réalisé avec le cahier de charge, et des conseils de discipline, la révision de la commission nationale de classement des niveaux de formation et les recrutements dans l'administration.

Les effets sur la transparence des décisions, les règles de promotion et les mécanismes d'allocation des ressources.

On observe une insuffisance des méthodes de coordination et du système de communication. Le système de communication est encore déficient dans l'administration, en raison du cloisonnement des structures, d'une culture de rétention de l'information, de l'absence ou la faiblesse des supports et canaux de communication. (Diop, 1996, 12). De même l'éclatement d'une mission entre plusieurs structures relevant de départements

différents ne favorise pas la synergie des ressources et la réalisation d'économie d'échelle au niveau de l'administration ; pour cette raison l'utilisateur est souvent confronté à un problème d'interlocuteurs. Les réformes entreprises sont encore insuffisantes et ne permettent pas d'assurer la transparence des décisions.

Les effets sur les règles de promotion

On a souvent déploré la politisation de l'administration, qui consacre l'importance des critères politiques dans le choix et la promotion de fonctionnaires à des postes de responsabilités, et même à la tête de certains projets. Par ailleurs, le système d'évaluation du personnel a fait l'objet de séminaires dont le plus récent remonte en octobre 1999. Son application sera effective au cours de l'an 2000.

Les effets sur la mauvaise allocation des ressources

La mauvaise dotation des ressources humaines est soulignée dans certaines études (Diop, 1996, 10). Les affectations du personnel ne se font pas toujours selon le mérite et les besoins réels exprimés, notamment, en milieu rural. Il y a parfois une forte concentration d'agents de la santé dans la capitale alors que des postes situés en zone rurale restent sans infirmiers ou sans sage-femme, du fait du refus de certains agents de rejoindre des zones pour des raisons matrimoniales ou autres. Ces dotations obéissent souvent à des considérations politiques. Celles-ci pèsent souvent dans l'allocation des ressources : le choix des sites d'implantation de certaines infrastructures (centre de santé, école, route, etc.) peut dépendre de promesses partisans.

L'élaboration des décisions

Au terme de la constitution, le Président de la République est, en définitive, en tant que responsable de la politique de la nation, celui qui engage les décisions majeures au nom de l'Etat et du pays. C'est lui qui nomme le Premier Ministre, qu'il charge de conduire le gouvernement et d'exécuter la politique de la Nation. C'est fort de cette réalité que le Président de la République, élu en mars 2000, a décidé de confier à des personnalités très proches les ministères dites de souveraineté nationale¹⁴ (dans le cadre du gouvernement de coalition) mis en place le 03 avril 2000. C'est aussi lui qui nomme les fonctionnaires. C'est enfin lui qui décide des attributions des départements et de leurs responsables qui prennent

¹⁴ Les départements visés ici sont l'Armée, les Finances, les Affaires étrangères...

des décisions dans la limite de ces attributions. C'est, vraisemblablement, pour cette raison que l'on parle au Sénégal de régime Présidentiel déconcentrée, notion qui ne rend pas suffisamment compte de la position éminente et exclusive du Chef de l'Etat¹⁵ et des services attachés à la Présidence de la République. Le Président devrait constituer l'ultime recours dans cette perspective. Il est arrivé que des ministres délégués ou de simple fonctionnaires fasse appel directement à lui pour arbitrer les différents qui les oppose à leur supérieur hiérarchique direct.

Le Président est, cependant, assisté par un certain nombre de services qu'il consulte au cours de l'élaboration des politiques nationales, une fois collectée l'information décisionnelle préparée par les départements techniques. Le Conseil supérieur du Plan et le Conseil économique et social sont chargés de donner leur avis au Président de la République sur les grands dossier de politique économique et social. Cependant, les ministères ont une faible capacité de conception. La réforme administrative de mars 1990 a réduit les capacités des Ministères techniques en matière d'identification et de suivi des projets, en supprimant les Bureaux d'étude et de planification relevant de ces ministères.

Pour pallier la faible capacité d'analyse endogène, l'Organe central de gestion de l'économie, le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan¹⁶ s'appuie sur un réseau de correspondants à l'échelle des départements ministériels, des entreprises publiques et des projets. Les fonctions information et statistiques, analyse et prévision économique, d'une part, et planification générale, sectorielle et régionale, d'autre part, sont essentielles à l'élaboration des politiques économiques. La DPS participe à la conception et à la gestion des politiques économiques à court terme. La direction de la planification réalise la formulation des politiques sectorielles en étroite collaboration avec la DCEF et les ministères techniques ; les missions portent sur la définition de la stratégie de développement à moyen terme et à long terme, la planification à moyen terme du développement au niveau national, régional et sectoriel, la préparation des perspectives triennales d'investissements publics, le suivi physique et financier des projets régionaux, locaux et communaux. Elle travaille en étroite collaboration avec les directions suivantes : Coopération économique et financière, Dette et investissements, Trésor ; leurs missions se résument respectivement, à la programmation des projets et des programmes d'investissements publics. Ces différentes directions ne disposent pas d'outils et de compétences suffisants pour réaliser leur mission relative au processus de

¹⁵ C'est lui qui peut engager l'armée dans des opérations en dehors du territoire national : ce fut le cas en Gambie et en Guinée Bissau. C'est aussi lui qui a décidé d'arrêter unilatéralement le projet des Vallées fossiles.

¹⁶ Le Ministère du Plan a, une nouvelle fois, acquis son autonomie avec la formation du nouveau gouvernement, le 03 avril 2000.

coordination des travaux conduisant aux choix de politique économique et financière en relation avec les services concernés (Secrétariat national de Renforcement des capacités, 1999). Certes, le secteur privé est de plus en plus associé (CNP, UNACOIS, etc.), de même que les structures représentatives des producteurs (CNCR, Syndicats), mais la lenteur des réformes fait douter de la volonté politique de les mener à leur terme.

Reste que si le choix des grands orientations et des grands projets leur échappe, les ministres, malgré leur marge de manœuvre très étroite, se rattrapent souvent dans la gestion des projets¹⁷ où l'argument « politique » l'emporte parfois sur les propositions techniques s'inspirant du calcul économique et sur l'utilisation des techniques d'optimisation. La « politisation » des décisions fait souvent suite à la demande des grands électeurs (leaders locaux, marabouts, etc.). Dans ces cas, ces demandes sont relayés par des réseaux rattachés à la Présidence de la République où le Secrétariat général joue un rôle très important depuis la gestion de ce service par le Ministre d'Etat Jean Collin, à partir de 1981.

Niveau d'autonomie vis-à-vis des bailleurs de fonds

Depuis l'engagement du Sénégal dans les politiques d'ajustement structurel, le contrôle exercé par le FMI et la Banque mondiale sur la gestion des finances publiques réduit la marge de décision de l'Etat sénégalais. Quelques exemples illustrent cette situation. C'est d'abord l'adoption de la composante réduire les effectifs pour réduire la masse salariale que l'Etat sénégalais a été obligé d'appliquer et qui a conduit à un certain nombre de mesures, dont le gel des recrutements dans la fonction publique. C'est, ensuite, la loi 93/19 qui a permis, avec le Plan d'urgence, de baisser, en 1993, le salaire des fonctionnaires de 15 % malgré l'opposition des syndicats. C'est, enfin, la dévaluation du franc CFA en 1994, qui s'est faite sous l'instigation des principaux bailleurs multilatéraux et bilatéraux des pays de la zone franc. Tout récemment, un ministre a été obligé de renoncer à nommer quelqu'un à la tête d'un projet d'environnement à Diourbel sous la pression d'un bailleur qui a menacé de se retirer. Tous ces faits démontrent que l'autonomie de l'Etat sénégalais vis-à-vis des bailleurs n'est pas grande.

¹⁷ On se rappelle des conditions qui ont présidé au choix de l'aduction des conduites d'eau à partir du lac de Guiers. Projet dénoncé par des techniciens sénégalais à la fin des années 60. Ce cas n'est pas isolé.

Rôle des services de la Présidence dans l'élaboration des politiques économiques.

Les conseillers du Président de la République ne sont pas toujours présents dans les commissions et /ou réunions où s'élaborent les politiques économiques. Ils sont absents de la commission nationale de suivi du IX^e Plan. On signale, cependant, leur présence, ponctuelle, aux réunions du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, consacrées à la préparation des programmes sectoriels. La Présidence a, encore, moins que ces départements techniques, la capacité de concevoir et d'élaborer des politiques économiques. Depuis quelques années, la Président de la République organise des rencontres avec les responsables du secteur productif (CNCR, CNP), ce qui lui permet de recueillir l'avis des représentants de ces secteurs. C'est aussi lui qui nomme le coordonnateur et les membres du Conseil supérieur du Plan, ainsi que le Président du Conseil économique et social qui peuvent lui transmettre des avis dont il peut tenir compte. Le Secrétariat d'Etat à la Présidence n'a joué aucun rôle dans ce sens.

Niveau d'efficacité du corps de contrôle

L'Inspection générale d'Etat figure en bonne place dans les corps de contrôle de l'Etat, à côté du contrôle financier, de la commission de contrôle et de vérification des établissements publics, des inspections techniques et des inspections des affaires administratives et financières que l'on retrouve dans beaucoup de ministères. Les contrôleurs financiers supervisent les sociétés nationales, les établissements publics et les sociétés d'économie mixte pour le compte de la Présidence de la République ; ils vérifient tous les engagements financiers de l'Etat. La cour des comptes vérifie tous les agents comptables publics du trésor, des sociétés d'Etat, etc.¹⁸ ; elle est en voie de structuration et reste handicapée par le manque d'agents. Le nombre réduit d'agents (5 à 6) ne permet pas de contrôler efficacement les 342 collectivités locales (région, CR, commune) et les sociétés qui sont de son ressort. L'Inspection générale d'Etat est logé à la Présidence ; on peut accéder à ce corps par voie de concours, certains inspecteurs sont directement nommés par le Président. L'efficacité du travail réalisé par l'IGE n'est pas avérée. A la différence de la Cour des Comptes qui peut directement vérifier tous les services, l'Inspection générale agit à la demande du Président de la République. C'est à lui ou à son mandataire que les rapports de l'IGE sont remis. Ils sont, parfois, classés sans suite, comme l'ont été ceux de la commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite.

¹⁸ On compte parmi ces agents : payeur général ou régional, receveur général ou régional, trésorier général, percepteur de la commune et communautés rurales

3. Les contraintes

L'étude des contraintes qui empêchent l'exercice de la bonne gouvernance au sein du pouvoir central et des pouvoirs locaux appelle les questions suivantes : quelles sont les entraves à une gestion transparente des structures et des hommes dans l'administration au niveau central et local ? Les prestations de service et l'allocation des ressources se font-elles sur des bases équitables pour l'ensemble des usagers ? L'analyse des contraintes s'appliquera à l'efficacité et à l'effectivité des réformes portant sur les structures et les hommes, c'est-à-dire les agents de l'administration.

Les réformes qui accompagnent les politiques d'ajustement sont affectées par l'idée que les différents acteurs se font de la politique. « Le système politique est bâti sur l'octroi de prébendes et le contrôle politique des affaires économiques »¹⁹. La nécessité de maintenir un certain équilibre entre les différentes factions du parti dominant²⁰ a souvent entraîné une répartition et une redistribution des services au delà de ce qui est nécessaire. Cette conception est une contrainte au choix des hommes et à l'efficacité de l'organisation de l'administration public au niveau central et local. Elle induit des contraintes d'ordre structurel. En effet, la quasi absence d'analyse de poste est une contrainte à une répartition optimale des structures des administrations centrale et locale ; la création de poste et la répartition des différentes structures de l'administration ne correspond pas toujours à un besoin structurel.

Autre contrainte structurelle : la restructuration des ministères issus des remaniements successifs a, parfois, conduit à l'éclatement d'une même mission entre plusieurs départements, lorsque celle-ci n'est pas regroupée avec d'autres missions au sein d'un même département²¹. Le ministère étant une structure de mise en œuvre de politique publique, l'éclatement des missions brouille les objectifs et disperse les conditions de leur mise en œuvre, ce qui ne favorise pas une allocation optimale des moyens. Ensuite, la mobilité des services entraîne celle des agents ; cet éparpillement et cette mobilité est une entrave à la capitalisation de l'expérience nécessaire à la conduite des affaires publiques. De même, le cloisonnement des structures entraîne des pertes d'information. On peut aussi ranger, dans cette perspective, la faiblesse de la capacité de conception des différents départements chargés de l'élaboration des politiques économiques.

¹⁹ PNUD /Futurs africains, 1997, 141.

²⁰ Il s'agit du Parti socialiste qui a quitté le pouvoir à l'issue des élections de mars 2000.

²¹ RIPAS, 1991. L'administration centrale et les politiques publiques du Sénégal.

Une autre catégorie de contraintes affecte l'efficacité, la transparence et l'équité dans les prestations rendues par l'administration tant au niveau central que local. A cet égard, la centralisation des décisions et des moyens est une contrainte à la déconcentration des services. Les ministères disposent d'une faible délégation de pouvoir dans les autres domaines réglementaires. Au niveau régional, Diop (1996, 8-9) indique que, si l'on excepte le décret d'habilitation de 1972, les autorités administratives régionales et locales n'ont reçu que de timides délégations de pouvoirs des ministres de l'intérieur, de l'éducation nationale, des finances et de l'urbanisme. Il ajoute que l'exercice des attributions est rendu difficile par l'existence de textes concurrents donnant les mêmes prérogatives à des autorités différentes...

Les dysfonctionnements dans l'administration procèdent d'autres contraintes qui affectent à la fois l'administration centrale et locale. Les lenteurs et la lourdeur des procédures, de même que la longueur des circuits compliquent le traitement des dossiers et ne permettent pas de faire respecter les règles d'équité qui devraient caractériser les services rendus par l'administration. Les usagers sont obligés d'utiliser leurs relations ou des passe-droits pour satisfaire leur demande. Ces lenteurs favorisent le développement de la corruption.

Mesures prises pour réduire la corruption

La corruption²² désigne l'ensemble des moyens employés pour détourner quelqu'un de son devoir en le soudoyant. Ce sont aussi les situations ou les moyens de pression illicites et occultes utilisées pour obtenir un résultat que les procédures ne garantissent pas, souligne Mme Campbell qui ajoute que la corruption est « une acceptation de dons ou de présents pour s'abstenir de faire un acte que son devoir commande à quelqu'un de faire ». Selon la Banque mondiale, est coupable de corruption quiconque offre, donne, sollicite ou accepte un quelconque avantage en vue d'influencer l'action d'un agent public (Guèye, 1998, 5).

Les cas de petite corruption ou de grande corruption sont nombreux dans la Fonction publique. La petite corruption est souvent le fait de petits fonctionnaires, mal payés, qui cherchent à compenser la faiblesse de leurs revenus par des offres de service basées sur la manipulation ou le contournement du règlement. Les transactions commerciales locales et internationales donnent souvent lieu à de telles pratiques.

Le gouvernement sénégalais a créé au début des années 80, la commission contre l'enrichissement illicite pour lutter contre les détournements de deniers publics et les pratiques de corruption. L'Inspection générale d'Etat (IGE) a déjà traité des dossiers dans ce

²² Rapporté par O. GUEYE, envoyé spécial de Wal Fadjri à l'atelier organisé par la Banque mondiale au Bénin du 13 au 15 janvier 1998.

sens. Les rapports présentés au Président de la République comporte des recommandations qui sont souvent classées sans suite. C'est dire que l'impunité a, dans ce domaine, beaucoup encouragé le développement de la corruption. Elle est le fait des recours multiples, politiques et autres dont bénéficie les personnes accusées de corruption. Ensuite, lorsque ces derniers, à la suite d'une accusation, sont promus à des postes plus importants au lieu d'être sanctionné, l'Etat encourage les fonctionnaires à poursuivre ces pratiques.

4. L'administration et les citoyens

Evaluation de la qualité du service public

La concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance a mis en évidence six facteurs dans l'environnement de l'administration qui peuvent affecter la qualité des prestations rendus au citoyen. On peut en citer quelques uns :

- Le système politique partisan grâce auquel l'administration est souvent détourné de sa mission de service public. Les nominations se font parfois au gré de l'appartenance politique des gens, non sur la base de la compétence ; la localisation des projets de développement se fait souvent en fonction des promesses partisans ; l'orientation de l'aide profite souvent aux leaders et aux populations réputés plus proches du pouvoir.
- les interactions avec les milieux religieux faussent l'application des règles et des lois. Les agents de la fonction publique proche des milieux religieux sont protégés, tandis que les responsables, dont les initiatives ne sont pas appréciés, sont sanctionnés.
- Influence des lobbies. La pêche aux voix incite à une politisation excessive de tous les événements survenus à la faveur de manifestations identitaires (terroirs, village, ethnie, confrérie). Ce qui occasionne les détournements des moyens de l'Etat au profit des mouvements identitaires.

Au nombre des facteurs internes explicatifs des dysfonctionnements de l'administration, la commission cite : l'influence négative des mauvaises conditions de travail des fonctionnaires sur la qualité du service public, le déphasage du statut de la fonction publique, non actualisé depuis 1961, le culte du secret et le refus de rendre compte aux citoyens qui conduisent, en raison du respect de l'obligation de réserve, à une certaine opacité de l'administration, ce qui cache mal le laxisme des agents.

REFERENCES

1. Collin F., 1992. Le Secrétariat général de la Présidence de la République du Sénégal, Dakar, RIPAS, n° 27-28, édité et publié avec le concours de la Fondation Frierich Ebert, pp. 56-116.
2. Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, 1999. La société face à l'administration publique, Dakar, Ministère de la Modernisation de l'Etat, 64 p. + ann.
3. Côte-Freeman S., 1999. Pourquoi lutter contre la corruption, in Le courrier, Afrique-Caraïbes-Pacifiques-UE, n° 177, Bruxelles, pp. 61-63.
4. Diop S., 1996. La restructuration de l'administration publique face au recentrage de l'Etat, Dakar, Friedrich Ebert, Stiftung /Revue des Institutions politiques et administratives du Sénégal (RIPAS), 22 p. multigr.
5. Direction de la Planification, 1997, Dakar, Plan d'orientation pour le développement économique et social. 1996-2001, MEFP, 164 p + ann.
6. Direction de la Planification, 1999. Bilan de santé, MEFP /DP.
7. Direction de la Prévision et de la Statistique, 1999. Situation économique et sociale du Sénégal, Dakar, MEFP /DPS, édition 1998.
8. DOE L., 1998. Civil service reform in the countries of the West African Monetary Union, in International Social Science Journal, 155, Blackwell Publishers /UNESCO, pp. 125-143.
9. Gautron J-C. et Rougevin – Baviille M., 1977. Droit public du Sénégal, Paris, Edition A. Pedone, 447 p.
10. Guèye O., 1998. Lutte contre la corruption, Dossier, in Wal Fadjri du 22 janvier, n° 1757, p. 5.
11. Gellar S., 1997. Le climat politique et la volonté de réforme politique et économique au Sénégal, Dakar. Rapport final préparé pour l'USAID/Sénégal, pp. 94-105.
12. Institut africain pour la démocratie (IAD), 1997. Bonne gouvernance et Développement en Afrique, Dakar, éd. « Démocraties africaines » (IAD), 358 p.
13. Le monde, 1997. Intérêt général. Questions-réponses. Dossier, Paris, 24 juin, III.