



ST/TCD/SER.E/52

**ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES DE LA RÉFORME
DES FONCTIONS PUBLIQUES AFRICAINES**



LE CAS DES PAYS FRANCOPHONES AU SUD DU SAHARA

Réunion sur la réforme administrative
en Afrique francophone
New York, 4 juin 1997

ORGANISATION DES NATIONS UNIES

DÉPARTEMENT DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoire, ville ou zones ou de leur autorité, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les appellations "pays développé" ou "pays en développement" n'expriment pas nécessairement une opinion quant au stade de développement de tel pays ou de telle zone.

Les idées exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies.

Tout courrier concernant cette publication doit être adressé au :

Directeur
Division de l'économie et de l'administration publiques
Département des affaires économiques et sociales
Organisation des Nations Unies
New York, New York 10017
Etats-Unis

Sigles :

BERD : Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BIT : Bureau international du travail
CAD : Comité d'aide au développement (OCDE)
DADSG : Département de l'appui au développement et des services de gestion
DAES : Département des affaires économiques et sociales
HEC : École des Hautes Études Commerciales
OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
OIT : Organisation internationale du travail
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

ST/TCD/SER.E/52

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
PRÉFACE	vii
DOCUMENT TECHNIQUE 1 : ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES DE LA RÉFORME DES FONCTIONS PUBLIQUES AFRICAINES : LE CAS DES PAYS FRANCOPHONES AU SUD DU SAHARA	1
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE : IDENTIFICATION DES PROBLÈMES	5
I. LA GESTION COURANTE	5
A. La maîtrise de l'existant	5
B. Le référentiel juridique	9
C. L'adéquation formation/emploi	11
D. Le contexte socio-culturel	13
II. LA GESTION PRÉVISIONNELLE	16
A. La notion de pléthore des effectifs	16
B. Situation actuelle	18
III. CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE	20
DEUXIÈME PARTIE : OUTILS, TECHNIQUES ET MODALITÉS D'INTERVENTION	21
I. STRATÉGIES GÉNÉRALES	21
A. L'évolution des schémas d'intervention	21
B. Les solutions partielles et partiales	23
C. L'approche systémique - sa mise en oeuvre	26
II. STRATÉGIES SPÉCIFIQUES	29

A. Le principe de hiérarchisation des interventions	29
B. Le dispositif institutionnel d'encadrement	31
C. Les options de base - justificatifs	33
D. Valorisation de la formation et organisation du travail gouvernemental	37
III. CONCLUSIONS DE LA DEUXIÈME PARTIE	40
TROISIÈME PARTIE : GOUVERNANCE ET RÉFORME ADMINISTRATIVE	42
I. DÉFINITION ET CONTENU DE LA GOUVERNANCE	42
A. Essai de définition - mise en perspective	42
B. Le contenu de la gouvernance et ses répercussions sur la réforme administrative	44
II. L'ASSISTANCE TECHNIQUE INTERNATIONALE	53
A. Les avatars de l'assistance technique internationale	53
B. La mise en oeuvre d'un nouveau partenariat	55
 DOCUMENT TECHNIQUE 2 : STRATÉGIES DE RENFORCEMENT DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT	
INTRODUCTION	63
PREMIÈRE PARTIE : L'ORIENTATION ET LA CONCEPTION DES INTERVENTIONS	68
I. La naissance d'une intervention	68
A. Préoccupations	68
B. Recommandations	68
II. Le diagnostic et l'analyse des besoins	69
A. Préoccupations	69
B. Recommandations	70
III. Les contenus et les approches d'intervention	71

A. Préoccupations	71
B. Recommandations	73
DEUXIÈME PARTIE : LA MISE EN OEUVRE ET LA CONTINUITÉ DES INTERVENTIONS : LES CONDITIONS DE RÉALISATION	75
I. LA CLARIFICATION DES RÔLES ET LE CHOIX DES PERSONNES	75
A. Préoccupations	75
B. Recommandations	77
II. LA GESTION DES INTERVENTIONS	78
A. Préoccupations	78
B. Recommandations : Conditions d'une gestion optimale des interventions	80
III. LE SUIVI ET LA CONTINUITÉ DES INTERVENTIONS	82
A. Préoccupations	82
B. Recommandations	82
TROISIÈME PARTIE : ÉVALUATION ET CONCLUSION	83
I. L'ÉVALUATION ET LA MESURE DES IMPACTS	83
A. Préoccupations	83
B. Recommandations	84
II. CONCLUSION ET PERSPECTIVES	85
OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS	93

Annexes

I. Ordre du jour de la réunion	95
II. Présentateurs et organisateurs	96
III. Participants	97

IV. Bibliographie du document technique 2	100
V. Notes bibliographiques du document technique 2	110

PRÉFACE

La réunion sur la réforme administrative en Afrique francophone, qui s'est tenue le 4 juin 1997 au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York, s'inscrivait dans le cadre de la treizième réunion du Groupe d'experts des Nations Unies sur l'administration et les finances publiques. Les thèmes de la réunion étaient programmés de façon à apporter les éléments de fond nécessaires pour l'élaboration du rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies sur l'administration publique et le développement, qui doit être présenté à l'Assemblée Générale lors de sa cinquante troisième session conformément à la résolution GA/RES/50/225.

L'objectif de la treizième réunion du Groupe d'experts sur l'administration et les finances publiques était de dresser le bilan du fonctionnement des administrations publiques dans les pays en voie de développement, d'analyser les problèmes auxquels elles doivent faire face et de formuler des recommandations pour le programme d'administration et de finances publiques de l'Organisation des Nations Unies.

La réunion s'est articulée autour des cinq grands thèmes suivants, qui ont permis d'examiner les problématiques principales du fonctionnement des administrations publiques dans les pays en voie de développement :

- La promotion d'une meilleure gouvernance;
- L'amélioration de l'image du service public, de son éthique et de son professionnalisme;
- La redéfinition des missions de l'Etat en vue du développement social;
- La création d'un contexte favorable au développement du secteur privé;
- Le renforcement des capacités nationales en matière de mobilisation, de gestion et de comptabilité des ressources publiques.

Quarante-quatre experts venus de quarante et un pays ont pris la parole lors de cette réunion. Etaient aussi présents des représentants d'organisations bilatérales et multilatérales et d'organisations non gouvernementales, ainsi que des représentants de différents départements de l'Organisation des Nations Unies.

La réunion sur la réforme administrative en Afrique francophone avait plus spécifiquement pour objet de passer en revue les différentes expériences de réforme administrative menées en Afrique subsaharienne francophone, d'identifier les facteurs d'échec eu égard aux différentes approches méthodologiques suivies, et d'engager une réflexion commune qui permette d'assurer à l'avenir les conditions de réussite des actions de réforme dans le contexte de la bonne gouvernance.

Le débat était axé sur un document intitulé "Aspects méthodologiques de la réforme des fonctions publiques africaines : le cas des pays francophones au sud du Sahara", lequel fait l'objet du document technique 1 dans la présente publication. Ce document, rédigé par M. Michel Rambourg,

consultant, ancien Conseiller interrégional au Département de l'appui au développement et des services de gestion, propose une analyse critique rétrospective des approches utilisées pour améliorer la performance des administrations publiques des pays africains, compte tenu des objectifs de ces administrations, à savoir les politiques gouvernementales qu'elles servent. Le document débute par un diagnostic général des problèmes qui se posent, puis passe en revue différentes stratégies de réforme. Dans une troisième partie, les réformes administratives sont examinées par rapport à la notion de gouvernance.

Un deuxième document intitulé "Stratégies de renforcement de l'administration publique dans les pays en développement", élaboré par Mme Suzanne Fafin, ancien expert du Département de l'appui au développement et des services de gestion, et M. Guy Archambault, professeur à l'École des Hautes Études Commerciales de Montréal, vient compléter le premier document dans le présent ouvrage. Ce document, bien que n'ayant pas fait l'objet de discussions, avait été distribué au préalable à tous les participants à la réunion, afin de fournir des éléments d'information supplémentaires et de nourrir le débat. Ce document s'interroge davantage sur les modalités d'intervention de l'assistance technique internationale, et pose la question de savoir comment les efforts de coopération technique pourraient être renforcés pour aider les gouvernements à entreprendre avec plus de succès les réformes administratives. Le document est structuré de façon chronologique. La conception, la mise en oeuvre puis l'évaluation des interventions sont ainsi successivement étudiés.

Trois présentateurs ont été invités à prendre la parole au cours du débat sur le document de M. Rambourg : M. Lucien Benbambe, Directeur général du Trésor au Ministère de l'économie et des finances du Burkina Faso; Mme Najet Trimech, Secrétaire générale de l'Organisation nationale des femmes tunisiennes et Chef de la Division de la coopération au Ministère de l'éducation de la Tunisie; et M. Gérard Timsit, Professeur au Centre d'étude et de recherche sur l'administration publique (CERAP) de l'Université Panthéon-Sorbonne (Paris). La réunion a été ouverte par Mme Itoko Suzuki, Chef du Service de la gouvernance et de l'administration publique du Département des affaires économiques et sociales et animée par M. Mohamed Sali Sao, Conseiller interrégional dans ce service. Mme Yolande Jemai, administrateur au Département des affaires économiques et sociales, a assumé la responsabilité de cette activité inscrite au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1996-1997. La liste des présentateurs et organisateurs et celle des participants à la réunion figurent en annexes II et III.

Les débats ont été l'occasion d'échanges fructueux et ont confirmé que la situation des pays africains francophones est d'un intérêt tout particulier. En effet, près de quarante ans après les indépendances, beaucoup d'espoirs ont été déçus et bon nombre de ces pays sont toujours en quête d'un modèle de développement. Les administrations qui auraient dû promouvoir le développement sont en crise et les réformes entreprises se sont souvent soldées par des résultats décevants. Comprendre les raisons de ces échecs et mettre en oeuvre de nouvelles approches constituaient donc l'objectif global de cette réunion.

Pour comprendre les raisons de ces échecs, il importait de dresser un bilan rigoureux et détaillé des expériences et de s'interroger sur les causes du dysfonctionnement des systèmes administratifs et sur les obstacles ayant empêché les réformes de produire les effets escomptés. Cette réflexion s'est voulue une véritable analyse d'ensemble, intégrant les différents aspects de problèmes qui sont bien souvent imbriqués les uns dans les autres et dont les effets sont souvent confondus avec les causes. La réunion a permis sur ce point de mettre clairement en exergue les principales défaillances structurelles des systèmes et, dans une certaine mesure, de redéfinir ou de nuancer certaines idées répandues, telles que la notion de pléthore de effectifs et, plus généralement, de surdimension des administrations africaines.

Un certain nombre d'outils méthodologiques pour la mise en oeuvre des réformes administratives ont été ensuite mis au point à partir des enseignements tirés de la situation actuelle. Le débat s'est concentré sur les méthodes beaucoup plus que sur les choix portant sur les formes de systèmes administratifs adaptés au contexte socio-politique de différents pays. Raisonner sur les méthodes permet en effet de soulever les questions de fond et d'aboutir à des solutions générales adaptables à chaque gouvernement; l'idée étant que, s'il n'existe pas de modèle de réforme applicable tel quel, les méthodes, au contraire, sont universelles.

Les réformes restent ainsi, en dépit des échecs passés, plus que jamais d'actualité car elles sont le seul moyen de mettre en place un service public efficace et de qualité, qui soit respectueux des principes fondamentaux des droits de l'homme et du citoyen, poursuive les objectifs des politiques gouvernementales et soit à même de promouvoir un environnement propice au développement économique et social. Ces principes et modes de gestion ne sont autres que ceux qui définissent une bonne gouvernance, laquelle est sans doute au coeur des moyens à mettre en oeuvre pour résoudre la crise africaine.

À l'issue de la réunion, les participants sont convenus que les deux documents distribués, ainsi que le compte-rendu des débats feraient l'objet d'une publication qui serait communiquée à tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies.

La présente publication, qui s'inscrit dans le cadre du programme de travail de l'Organisation des Nations Unies, a été préparée sous la supervision de Mme Yolande Jemai du Département des affaires économiques et sociales et avec la collaboration technique de M. Mohamed Sali Sao, Conseiller interrégional du Département, assistés de Mlle Nolwenn David-Nozay, stagiaire.

DOCUMENT TECHNIQUE 1

**ASPECTS MÉTHODOLOGIQUES DE LA RÉFORME
DES FONCTIONS PUBLIQUES AFRICAINES :
LE CAS DES PAYS FRANCOPHONES AU SUD DU SAHARA**

par Michel Rambourg¹

¹ Conseiller interrégional en administration publique de 1975 à 1995 au Département de l'appui au développement et des services de gestion de l'Organisation des Nations Unies. Consultant international.

INTRODUCTION

Le problème de la gestion des personnels de l'Etat a pris, ces dernières années dans les pays en développement et singulièrement dans les pays francophones d'Afrique au sud du Sahara, une acuité particulière à des degrés divers.

Les raisons en sont connues ²: gonflement des effectifs et corrélativement accroissement des dépenses de personnel à des niveaux record de moins en moins supportables pour la sauvegarde, au sein du budget, des équilibres financiers indispensables ; poussée massive de la scolarisation, inflation des diplômés conjuguée à la faiblesse d'accueil du secteur privé qui fait de l'administration l'unique exutoire éventuel d'un marché du travail saturé ; aggravation du sous-emploi et du chômage avec toutes les conséquences qui peuvent en découler au plan de la paix sociale, voire civile ; diminution du pouvoir d'achat des fonctionnaires, trop nombreux pour que l'État puisse les rémunérer à hauteur de leurs attentes et aggravations corrélatives des pathologies de l'administration (de l'absentéisme à la corruption en passant par le népotisme).

Les structures de gestion fonctionnent dans des conditions très précaires.

Les bases de données qui servent à la mise en oeuvre des services sont souvent sujettes à caution et ne permettent aucune maîtrise réelle des effectifs, ce qui vicie fondamentalement l'ensemble de la gestion.

La réglementation est complexe, inadaptée et parfois non appliquée.

Enfin, dans certains cas, le processus de recrutement est partiellement ou totalement déconnecté d'un système rationnel de références quant aux besoins des services, aux moyens financiers de l'État, aux compétences des agents, aux emplois et postes de travail, au fonctionnement régulier de l'administration.

La gestion prévisionnelle est très souvent embryonnaire.

Tous ces points se présentent selon des amplitudes différentes dans les pays qui relèvent chacun d'une description plus nuancée (monographies) mais demeurent globalement valables.

Que penser de ce diagnostic plus de trente cinq ans après les indépendances (année 1960)?

² L'essentiel de cette question a été traité dans la Note d'orientation sur la gestion des ressources humaines par M. Rambourg, Organisation Nations Unies, 1987, New York. Elle a été reprise dans un document du Secrétariat (ST/SG/AL.G 1993 L.3, 26 août 1993). Original en anglais. Voir notamment paragraphes 37 à 63: « Questions spéciales relatives à la fonction publique en Afrique ».

Les « afro-optimistes » considèrent qu'en dépit de ces constats parfois alarmants, des progrès ponctuels ont été réalisés et une prise de conscience est née tant au sein des organismes internationaux d'aide que des gouvernements qui augurent de meilleures perspectives d'avenir. Ils prêchent la patience et la durée (« il faut laisser du temps au temps » comme on dit dans les salons à Paris qui, comme chacun sait, ne s'est pas bâti en un jour).

Les « afro-pessimistes » pensent qu'il n'y a pas de fatalité de progrès et que le pire n'est pas forcément en arrière. Pour certains, le patient serait atteint d'une maladie incurable, voire en coma dépassé. Un thésard a intitulé sa thèse Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone³.

Entre la tentation de la complaisance -voire de la démagogie- et celle du désespoir, il y a place pour une position intermédiaire (afro-réalisme qui n'est pas synonyme d'afro-fatalisme). Il n'est sans doute pas trop tard pour remettre les choses en place de façon rationnelle et sans a priori afin de dégager, au moins d'un point de vue conceptuel, des solutions appropriées.

Mais, objectera-t-on, c'est précisément ce que les coopérations nationales et internationales se sont évertuées à réaliser sans succès depuis les indépendances. Cela n'est pas évident. La thèse que je soutiens dans la présente étude est, qu'en face de gouvernements frappés d'impéritie et enclins à la procrastination, les bailleurs de fonds ne sont pas intervenus de manière réaliste et efficace. Les échecs enregistrés résultent peut-être de défaillances à tel ou tel niveau et plus vraisemblablement de la conjonction entre elles de ces défaillances :

- au niveau du diagnostic, examen trop superficiel et insuffisamment exhaustif des problèmes d'ensemble à résoudre,
- au niveau des interventions, modalités inadaptées (en termes de processus, d'outils, de méthodes, de suivi...),
- insuffisante prise en compte du facteur environnement au sens large du terme (politique, institutionnel, économique, socio-culturel), lequel s'est révélé particulièrement défavorable au changement.

Tout le problème consiste donc à modifier les approches pour ne pas retomber dans les mêmes erreurs.

Dans ce contexte, le nouveau concept de « gouvernance » apparu dans les années 1990 ne constitue-t-il qu'un nouveau placebo ou une formule à la mode de type incantatoire dont le monde international a le secret, ou est-il capable d'intégrer les paramètres qui n'ont pas été pris en compte

³ Moïse Nembot, Le glas de la fonction publique dans les États d'Afrique francophone - Essai sur la signification d'une institution en quête de légitimité. Thèse de doctorat en droit, Université du Panthéon-Sorbonne (Paris I), janvier 1986.

antérieurement et de tirer les leçons du passé permettant de nourrir ainsi un espoir raisonnable de réussite ? La présente étude a pour but de répondre à ces questions.

PREMIÈRE PARTIE

IDENTIFICATION DES PROBLÈMES

Avant de discuter les aspects méthodologiques de la réforme des fonctions publiques dans les pays africains francophones au sud du Sahara, il convient de procéder à un état des lieux permettant d'identifier la nature et l'ampleur des problèmes.

I. LA GESTION COURANTE

A. La maîtrise de l'existant

1. Le cadre institutionnel de gestion

La gestion des ressources humaines relève normalement des attributions du Ministère de la fonction publique. Ce ministère les partage avec les différents départements ministériels centraux et avec les services déconcentrés de caractère territorial ou fonctionnel qui disposent de leur propre service du personnel.

En matière de paiement des traitements et indemnités, c'est, sur le plan de l'orthodoxie, le Ministère de la fonction publique qui est le donneur d'ordre. Dans la pratique, et compte tenu dans certains cas des carences de la fonction publique, les Ministères des finances utilisent leurs propres informations.

Par ailleurs, les instituts de formation (École nationale d'administration, Centres de perfectionnement...) concourent également à la gestion du personnel, plus précisément dans le domaine de la formation.

La répartition des compétences est, selon les pays, plus ou moins centralisée. Au Mali, par exemple, cette répartition fixée par le décret n° 103 du 25 août 1971 s'inspire des expériences du passé et retient le principe d'une répartition fonctionnelle des compétences⁴.

Dans certains cas une décentralisation très poussée a produit des résultats très négatifs⁵.

⁴ Extraits du décret : « Tantôt la décentralisation de la gestion avait abouti à une situation anarchique, tantôt la centralisation avait provoqué l'engorgement des circuits. Les actes fondamentaux qui relèvent de la politique du Gouvernement en matière de personnel et dont l'enjeu budgétaire est important, de même que ceux dont on veut garantir strictement l'équité, ont été « mis sous contrôle » et confiés à l'échelon administratif chargé d'élaborer et d'appliquer cette politique, c'est-à-dire le Ministère de la fonction publique. Ont été confiés aux Ministères employeurs les actes qui doivent assurer le bon emploi du personnel et les tâches courantes de gestion ».

⁵ Par exemple au Zaïre. Voir rapport final de la mission de consultation sur l'organisation de la gestion du personnel de l'État par M. Rambourg, A. Loos et F. Veriter (Kinshasa, novembre 1984): « La décentralisation décidée en 1973 a eu pour effet de confier la gestion du personnel aux différents départements, la Commission permanente de l'administration publique (COPAP) ne conservant plus qu'un

Au delà des principes d'une plus ou moins grande centralisation ou décentralisation, se pose le problème des liens fonctionnels entre les différents opérateurs de gestion. Ils ne sont pas toujours établis sur des bases saines ⁶.

2. Les outils de gestion

La gestion du personnel est d'autant plus désorganisée que les données de base sont sujettes à caution et que les outils de gestion sont soit inexistantes soit désuets.

a) L'origine des informations

Les effectifs des agents de l'État sont mal maîtrisés et leur évolution est difficile à contrôler. Des disparités parfois importantes sont constatées entre les effectifs gérés, les effectifs payés et les effectifs réels⁷.

rôle en matière de réglementation, en matière de supervision de la gestion et en matière de formation et de perfectionnement des personnels.

« Cette expérience a débouché sur une inflation incontrôlée des effectifs, sur des abus en matière de gestion, sur une dégradation de l'encadrement et sur une désorganisation complète du système de gestion. Le délabrement du système a amené les responsables du pays à revenir à la formule de recentralisation en matière de gestion du personnel.

« Les départements, habitués à gérer en maître absolu leur personnel, ont mal supporté ce qu'ils ont considéré comme leur mise sous tutelle par la fonction publique. La plupart des dossiers personnels en possession des départements n'ont pas été transmis à la fonction publique. »

6 Voir exemple de Madagascar dans le Rapport diagnostique sur la gestion des personnels de l'État (Banque mondiale, 2 juillet 1991): « Placée dans un contexte de centralisation excessive, la gestion est caractérisée par le désordre et par le manque de moyens de gestion essentiels. Ces éléments conjugués réunissent toutes les composantes de l'inefficacité bureaucratique : la Direction de la fonction publique (DFOP), centralisant tout le processus de décision, est engorgée de dossiers qu'elle n'arrive pas à traiter ; le fichier de la solde est exploité à l'extérieur du Ministère des finances et du budget (MFB) par des organismes (publics et privés) échappant au contrôle du MFB ; les services du personnel dans les ministères ont créé leurs propres fichiers qu'ils exploitent selon leurs intérêts immédiats, et sans tenir le niveau central informé ; et dans les provinces, les gestionnaires de personnel attendent indéfiniment que les décisions parviennent de la capitale. Le cadre institutionnel de gestion associant la DFOP, le MFB et les ministères devenu inopérant, les procédures compliquées et pesantes, l'absence de systèmes d'information, l'insuffisance de moyens et la centralisation importante expliquent ce désordre bureaucratique. »

⁷ Voir Comores, Note d'orientation sur la gestion des personnels de l'État (Moroni, août 1991), p. 3 à 6. En 1989, trois estimations différentes donnaient pour les agents civils de l'État des chiffres respectifs de 7 380, 7 606 et 9 028 (Rapport Ballan/Rey, rapport de la Renaudière ; estimation de la fonction publique). Au delà de la discordance et à la suite d'un recensement piloté par la société SFL-SERES-CEGOS, un nombre important de dossiers restait à valider (Rapport SFL, mai 1991, p. 104).

Il s'agit donc, pour connaître l'existant, de procéder en premier lieu à un recensement⁸.

Malheureusement ces recensements ont été insuffisamment exploités⁹. Faute d'un suivi au niveau de la remise en ordre des données et de la mise en place d'un système d'actualisation permanente des données, les recensements ont photographié à un moment donné une situation globale et les éléments de répartition des effectifs, mais sans pour autant assurer la pérennité du système. De même que les photographies jaunissent, les recensements deviennent rapidement dépassés (Madagascar, Comores, Guinée...).

b) Classement des informations

i) Constitution des dossiers

La gestion individuelle n'est possible que si l'on dispose d'un dossier par agent.

On doit trouver dans chaque dossier un certain nombre de documents (identité de l'agent, état civil, situation familiale, diplômes ou certificats, nomination et éventuelles promotions, interruptions de services, sanctions disciplinaires encourues, affectations successives, position statutaire).

Le dossier complet est classé au Service des archives de la fonction publique qui doit être aménagé de manière à en assurer, notamment, la sécurité et la maniabilité¹⁰.

Les départements, la Direction de la paie et les régions doivent disposer également de dossiers plus simplifiés ne comportant que les éléments relatifs à leurs besoins spécifiques. Il conviendrait également de mettre en place des procédures très strictes de conservation des dossiers afin d'éviter des pertes à la manipulation.

On doit bien constater que cette situation idéale ne correspond pas à la réalité dans certains pays où les archives sont mal tenues, voire littéralement « sinistrées » dans certains cas.

⁸ Voir notamment la note Nécessité d'un recensement général des agents de l'État. Proposition de démarche par R. Le Brigant, 1994.

⁹ Le recensement mené en Guinée de novembre 1985 à juin 1986 a eu des résultats spectaculaires. Il a permis d'identifier 88 100 fonctionnaires au lieu de 120 000 payés par la solde mais il n'a pas été suivi d'effet au niveau de la gestion des personnels.

¹⁰ Voir notamment Côte d'Ivoire: Gestion et organisation des archives de la fonction publique, rapport final d'activités par J.C. Chassain, décembre 1982, p. 11 et 12 sur les Comores : « Les archives entreposées dans des conditions non fonctionnelles, d'une maniabilité discutable, selon un classement tellement ésotérique... ». Voir Note d'orientation sur la gestion des personnels de l'État, Moroni, août 1991.

Certains pays (Comores, Burkina Faso par exemple) ont pris des mesures en vue de la réhabilitation des archives ¹¹. La réhabilitation à un moment donné doit être complétée par des dispositifs de mise à jour permanente des données, faute de quoi on risque de perdre rapidement le bénéfice de ses efforts.

ii) Constitution des fichiers

La maîtrise de la situation individuelle des agents et la réhabilitation des archives permettent d'envisager la constitution d'un fichier central au niveau de l'opérateur principal en matière de gestion des personnels (en principe le Ministère de la fonction publique) et d'autres fichiers au niveau des opérateurs secondaires (Départements, Finances (solde), Régions, etc.).

La multiplicité des fichiers doit ici être considérée comme une occasion de contrôles par rapprochements périodiques, le Département de la fonction publique adressant à la Direction de la paie un « fichier de référence » et périodiquement aux départements utilisateurs et aux régions, des états propres à ces entités, pour confrontation avec leurs propres fichiers manuels.

c) Traitement des informations

Il va de soi que la mise en place de systèmes de contrôle permanent implique l'utilisation de l'informatique¹². Encore faut-il ne pas informatiser des données fausses.

Seul l'informatisation de la gestion au niveau de la fonction publique permet de passer d'une gestion individuelle à une gestion collective des agents et d'une gestion courante à une gestion prévisionnelle (c'est-à-dire à la mise en oeuvre d'une « politique » des personnels).

¹¹ Burkina Faso. Voir Guide méthodologique introductif à la réhabilitation, la transformation et la gestion des dossiers individuels des agents de l'État. Projet BKF-86-008, Ouagadougou, octobre 1990.

¹² Note sur la mécanisation de la gestion des personnels de l'État en République du Niger par J.C. Marches, Niamey, avril 1980.

B. Le référentiel juridique

Une excellente note de synthèse sur la réglementation statutaire de Côte d'Ivoire (Statut général de 1964) a permis, deux décennies après l'indépendance, de mettre en lumière certaines caractéristiques de la réglementation transposables à d'autres pays ¹³.

La réglementation statutaire ivoirienne est vaste et anormalement complexe. Elle comportait à l'époque 10 lois et plus de 150 décrets sans compter les arrêtés et circulaires.

A côté des textes généraux constituant le statut et ses principales mesures d'exécution, coexistent les multiples statuts particuliers relatifs aux différents corps de fonctionnaires (au total plus de 140), statuts qui dérogent au statut général ¹⁴.

Elle n'en est pas pour autant complète. Quelques exemples en témoignent. Une des deux conditions fixées pour devenir fonctionnaire par l'article 1 de la loi n° 64-488 du 21 décembre 1964 (portant Statut général de la fonction publique) est d'être nommé à un emploi permanent.

Or les emplois permanents n'ont jamais été définis dans leur ensemble.

Cette remarque prend encore plus de relief lorsqu'on songe que, selon le texte qui le régit, l'agent temporaire est, pour sa part et en principe, nommé dans un emploi non permanent. Or les emplois non permanents n'ont pas davantage été définis, ni expressément ni a contrario.

Autrement dit, la distinction faite par la réglementation entre fonctionnaire sous statut et agent temporaire est en quelque sorte basée sur une fiction.

Autre exemple du caractère incomplet du statut ivoirien : la loi n° 64-488 du 21 décembre 1964 pas plus que ses décrets d'application ne précisent à qui appartient le pouvoir de nomination aux différents grades. Un décret antérieur, le décret n° 64-449 du 20 novembre 1964 portant attributions du Ministre de la fonction publique, attribuait à celui-ci le pouvoir de nomination des fonctionnaires mais c'est finalement à une circulaire (n° 908/PR - CAB du 18 mars 1970) qu'il faut se référer : elle dispose que les nominations dans les corps de la catégorie A sont faites par décret et que les nominations dans les corps de catégorie B, C, D ou E sont faites par arrêté du Ministre de la fonction publique.

¹³ Note n° 18/FP/SGRA « Confidentiel » du 30 janvier 1981 du Secrétaire général à la réforme administrative au conseiller juridique du Secrétariat général du gouvernement.

¹⁴ A Madagascar 244 corps d'après le rapport à la note 6. En République centrafricaine 350 corps en 1982 (Bilan de la réforme administrative en République centrafricaine par M. Rambourg, J.L. Le Gay et M. Ould Bah, OFPA, avril 1995, p. 15). Pour des statistiques plus complètes, consulter Actes du colloque de Cotonou sur la modernisation des fonctions publiques africaines, novembre 1991.

La réglementation est d'interprétation délicate. Les textes officiels (lois et décrets) se limitent le plus souvent, dans leurs dispositions finales, à préciser que «sont abrogées toutes dispositions antérieures et contraires» sans énumérer lesquelles. Plus personne dès lors ne s'y retrouve et bien malin est celui qui peut dire avec certitude que tel texte ou tel autre est encore ou non d'application.

Le fait que les lois et décrets sont publiés au Journal Officiel, sans aucun rapport de présentation, n'en simplifie pas la compréhension.

Des textes antérieurs au statut général (celui sur les pensions de 1962 par exemple) n'ont pas été actualisés lors de la sortie du nouveau statut général. Il en résulte que ces textes, notoirement dépassés, sont considérés, par la force des choses, comme constituant des mesures d'exécution d'un texte, le statut général, qui leur est postérieur, ce qui, sur le plan juridique, est pour le moins discutable et sur le plan pratique, source de bien des confusions.

Seuls quelques rares spécialistes sont encore en mesure de maîtriser une telle matière et le commun des fonctionnaires y compris à la fonction publique ne connaît pas bien le statut qui le régit ou qu'il doit appliquer.

Seule une étude systématique de l'ensemble des statuts des pays francophones africains permettrait d'apporter une conclusion d'ensemble. Il apparaît cependant que l'on retrouve dans tel ou tel statut telle ou telle caractéristique indiquée ci-dessus dans le cadre de la réglementation de Côte d'Ivoire¹⁵.

Chose beaucoup plus grave : pour des raisons politiques ou d'ordre patrimonial, les règles ont très souvent été détournées de leur objet, voire écartées¹⁶.

¹⁵ Voir par exemple les conclusions du Comité ad hoc de réflexion sur le programme de la réforme administrative et de la gouvernance (Yaoundé, note WM/FD /21/04/96 d'avril 1996):

« Le nouveau Statut général de la fonction publique, en dehors de quelques dispositions purement déclaratives, relatives à la notion du poste de travail et à l'évaluation des performances, n'a pas apporté les modifications attendues. Deux ans après l'entrée en vigueur du nouveau Statut général de la fonction publique, les multiples textes de son application ne sont pas encore adoptés, ce qui crée l'incertitude juridique nuisible à l'interprétation et au respect des règles du droit.

« La légalité même des textes est douteuse et les effets escomptés sont gravement compromis en raison de leur non publication au Journal Officiel et de leur non diffusion auprès de tous ceux qui sont directement concernés par leur application.

« L'insuffisance dans la communication concernant l'existence, la raison d'être, l'explication du contenu des textes et le manque de formation des agents chargés de les appliquer ou de contrôler leur application font que beaucoup de textes restent lettre morte. »

¹⁶ Guinée. Note sur la réforme de la gestion des ressources humaines en Guinée par Y.A. Michiels, juillet 1989: « La léthargie et la passivité de la Direction générale de la fonction publique (DGFP), pour apporter des solutions efficaces et rapides aux situations de gestion, ont en partie provoqué l'émergence de circuits parallèles, court-circuitant certaines autorités traditionnelles des services de la fonction publique. Les procédures se sont trouvées vidées de tout leur sens juridique et réglementaire. Des « coutumes ou habitudes » de traitement des dossiers, connues par certains initiés et mises à la disposition contre paiement

C. L'adéquation formation/emploi

Depuis les indépendances (c'est-à-dire pour les pays francophones d'Afrique depuis les années 60), on a investi de façon massive en formation/perfectionnement. Cette politique reposait sur le postulat que le décalage entre pays développés et pays en développement était dû à un différentiel au niveau de la formation.

Il était avéré que les pays en développement allaient suivre, selon les économistes, le processus suivi à une autre époque par les pays aujourd'hui développés, pour peu que les mesures d'accompagnement de ce processus soient prises rapidement et en premier lieu une politique systématique en matière de formation.

L'idée n'est pas fautive. Avec le sous-emploi, la grande richesse inexploitée des pays en développement - comme d'ailleurs des pays dits économiquement évolués - c'est l'insuffisante utilisation des capacités intellectuelles de l'homme : techniciens trop peu nombreux, main-d'oeuvre sans instruction, organisation défectueuse, méthodes de travail inadaptées, etc.

Il faut bien admettre que cette politique n'a pas réussi, les administrations n'étant pas en moyenne (même s'il convient de nuancer cette opinion au cas par cas) plus performantes qu'au moment des indépendances.

On a tenté de minimiser ces échecs par des arguments discutables. On a souligné par exemple que la formation avait été détournée de son objet en raison du phénomène bien connu de « l'exode des cerveaux¹⁷ ». En vérité, l'Afrique dispose, en moyenne, au niveau national, et avec le concours des compétences de l'assistance technique internationale d'un réservoir de « matière grise » suffisant pour répondre aux besoins essentiels (même si certains « créneaux » doivent être renforcés). On peut même prétendre, au vu de certains chiffres communiqués, que ce réservoir potentiel augmente de façon inquiétante. Une étude de 1995 dans le cadre d'un audit organisationnel du Ministère de

aux fonctionnaires ont vite pris la place des procédures réglementaires claires et connues par tous. »

Cameroun : Comité ad hoc, Yaoundé, op.cit : « Les nominations aux fonctions de responsabilité sont perçues comme des rentes et gages de la fidélité politique. Les avancements au choix sont considérés comme récompenses pour l'engagement politique plus que pour les mérites professionnels. »

¹⁷ Une étude (mars 1988) faite par les organes de coopération des pays nordiques (Danida, Finnida, Norad, Sida), Évaluation de l'efficacité de l'assistance technique, indique que le nombre de conseillers et consultants étrangers financés au titre de l'assistance technique au sud du Sahara était, en 1987, de 80 000. Ceci correspond à peu près aux 70 000 Africains qualifiés des pays subsahariens vivant dans les pays de la Communauté européenne. La migration de main-d'oeuvre hautement qualifiée hors d'Afrique est estimée pour la période 1985-1987 à environ 23 000 par an.

l'enseignement secondaire, supérieur et de la recherche scientifique du Burkina Faso souligne l'écart grandissant entre diplômés et capacités d'emploi¹⁸.

La véritable raison pour laquelle la formation n'a pas réussi, c'est qu'elle n'a pas été adaptée aux véritables besoins de l'État mais a suivi une ligne souvent irrationnelle en fonction des offres anarchiques des bailleurs de fonds et/ou des intérêts personnels des bénéficiaires (avantages liés aux bourses, course aux diplômes¹⁹ « la diplômite... »). Dans beaucoup de cas, la bourse est devenue un substitut à l'emploi et la fonction de boursier un véritable métier.

La formation et le perfectionnement n'ont pas été poursuivis selon un plan national de référence aux besoins des services. Les affectations ont souvent été déconnectées par rapport aux qualifications requises.

¹⁸ Rapport d'audit organisationnel du Ministère de l'enseignement secondaire, supérieur et de la recherche scientifique par M. Rambourg, J. Drabo et E.T. Nana, Ouagadougou, juillet 1995. Il y est dit notamment ceci :

Depuis sa création en 1974, l'Université de Ouagadougou a connu une croissance forte et régulière. Commencée avec 523 étudiants en 1974, l'Université a connu un taux annuel moyen de croissance de 18,6% jusqu' en 1990-91 (5 425 inscrits). Depuis 1990-91 les effectifs ont explosé. Les inscriptions nouvelles qui étaient de 1 210 en 1990-91 ont atteint 2 679 en 1992-93. Ces dernières années, l'Université de Ouagadougou a subi une double pression :

- la forte pression des effectifs à l'entrée, résultat de la forte poussée démographique et de l'accroissement des capacités d'accueil dans les autres ordres d'enseignement (enseignement primaire et secondaire).

- le problème du chômage des diplômés de l'Université pose avec de plus en plus d'acuité la problématique de l'adéquation formation/emploi et la redéfinition du rôle de l'Université de Ouagadougou. L'Université produit quelques 1000 diplômés de deuxième cycle par an (licences + maîtrises) dont 80 pour cent sont issus des secteurs économique, juridique et littéraire. Le marché de l'emploi peut absorber entre le quart et le cinquième de ce flux annuel. Or, une analyse des demandes d'emploi montre que le plus grand nombre de demandes non satisfaites concernent les juristes, les économistes et les littéraires. Cette situation crée des tensions et renforce par ailleurs la propension des étudiants à se maintenir le plus longtemps possible à l'université plutôt que d'affronter un chômage de longue durée.

Depuis 1990, le chômage des diplômés a fait l'objet d'études diverses (G. Farelli 1991, J. Thiombiano et al. 1992, Colloque de Bobo-Dioulasso sur l'enseignement supérieur 1992, etc.) et de nombreux séminaires et ateliers de formation. Il en ressort que, pour l'essentiel, le phénomène du chômage des diplômés est un phénomène général dont l'explication est complexe et fait intervenir plusieurs éléments (G. Farelli 1991, CEDRES-IUT 1993); la dégradation de l'environnement économique national et international, les caractéristiques socio-économiques des diplômés, l'inadéquation des qualifications des diplômés au marché de l'emploi, l'inexistence d'un cadre institutionnel et de mesures incitatives appropriées, etc.

Indépendamment du problème de fond posé par l'inadéquation entre la formation et l'emploi, l'afflux massif d'étudiants pose à l'Université toute une série de problèmes de caractère logistique, d'encadrement et de qualité des résultats.

¹⁹ Le diplôme a, indépendamment du prestige qu'il représente, un attrait particulier pour l'accession aux plus hautes fonctions de l'État. Par ailleurs, dans le cadre du système de la parentèle, il constitue un investissement pour l'avenir.

Il s'agit donc de revoir l'ensemble du problème de la formation (détermination des besoins, système d'administration de la formation, instituts, filières et programmes de formation, mesures incitatives, etc.)²⁰. Comme on le verra ultérieurement, la mise au point d'une loi des cadres organiques est de nature à fournir nombre d'informations préliminaires indispensables.

D. Le contexte socio-culturel

La rationalité d'un modèle de gestion découle de la logique du modèle idéal « légal rationnel » de la bureaucratie décrit par Max Weber, sous-jacent au développement des démocraties libérales des pays occidentaux.

Par voie d'héritage et de mimétisme cette logique a été transplantée des anciennes métropoles coloniales dans les pays africains. Ces principes sont officiellement reconnus et admis.

Cependant, dans la pratique, ils se trouvent en concurrence très forte avec un autre modèle décrit également par Max Weber : celui de l'État patrimonial. Pour le sociologue allemand, « il y a patrimonialisme lorsque la logique de domination domestique du père sur son ménage s'étend au-delà de sa maison et conquiert un espace politique. »

Dans un état patrimonial, les agents constituent l'administration personnelle du Chef ; ils se tiennent à sa disposition, dépendent de lui et lui sont politiquement soumis.

Dans un article consacré au rôle du patrimonialisme dans le développement et le fonctionnement des administrations africaines, Alain Mescheriakoff démontre comment le fonctionnement du système de la fonction publique de carrière hérité de la France est dénaturé par la logique patrimoniale dominante²¹.

C'est ainsi que « grade » devient « bénéfice » en échange d'engagement de fidélité au Chef et la logique patrimoniale permet d'expliquer le phénomène de clientélisme et de tribalisme dans les recrutements et avancements. Le bénéfice d'un grade et de ses avantages (salaires et avantages annexes) obtenus grâce aux liens tribaux ou familiaux a pour contrepartie l'obligation d'aider la parenté dans les limites des possibilités du bénéficiaire.

Le Comité ad hoc sur la gouvernance au Cameroun ne dit pas autre chose :

« Malgré l'option clairement définie et sans cesse répété par l'État républicain et unitaire, le fait ethnique, les liens familiaux et la stratification sociale traditionnelle marquent

²⁰ Une telle problématique ne peut être développée que dans une étude spécifique qui dépasse le cadre de la présente étude.

²¹ Alain Mescheriakoff, « L'ordre patrimonial; essai d'interprétation du fonctionnement de l'administration d'Afrique francophone subsaharienne », REAP, n° 42, avril-juin 1987, p. 123.

profondément les comportements et le mode de fonctionnement de l'administration et lui donne une forte coloration néo-patrimoniale avec les conséquences négatives au niveau de l'efficacité.

« Organisée sur la base des relations à la fois familiales, tribales et politiques, cette allégeance donne la protection, les perspectives de carrière, l'accès aux emplois offrant certains avantages matériels (légaux ou illégaux) au détriment de l'efficacité, de l'assiduité, de la probité, des compétences et qualifications professionnelles.

« Le fait néo-patrimonial est ancré dans la conscience collective et accepté par les administrés et le milieu social des agents de l'État de sorte qu'il façonne les normes de comportement dont le non-respect peut entraîner des sanctions sociales. »

De nombreux auteurs en ont souligné les effets pervers au niveau des fonctions publiques en essayant de les systématiser. Ainsi, Achille Mbembe²² écrit : « En l'absence d'autres débouchés, la lutte de chaque famille est orientée vers l'objectif de placer l'un des siens à un poste dans la fonction publique, puisqu'il y va de sa survie (...). Des filières très complexes sont ainsi inventées dans le but d'augmenter les fortunes et de centraliser les « dépouilles » vers le haut, tout en fermant l'accès à la « table » aux autres prétendants. »

Toutes les conclusions présentées par Mamadou Dia sur la possibilité d'assurer une meilleure gouvernance dans les fonctions publiques en Afrique au sud du Sahara reposent sur une analyse du caractère plus ou moins patrimonial des administrations concernées²³. Cette analyse est décapante.

« Dans l'État patrimonial, la gestion du personnel et le niveau de rémunération reflètent davantage des critères d'appréciation personnelle que la performance et la productivité. La loyauté politique et personnelle et la docilité sont plus récompensés que le mérite. Les voies d'entrée dans le service public, de même que les transferts, les chances de promotion et la titularisation relèvent de critères subjectifs. Des facteurs politiques et sociaux influencent beaucoup de nominations à des postes de responsabilité à tous les niveaux. Du fait que ces postes de haut niveau génèrent davantage de pouvoirs bureaucratiques qui peuvent être utilisés comme instrument d'échange pour accéder à des possibilités d'enrichissement (licites et même illicites) et à d'autres avantages sociaux, ils constituent le moyen privilégié de sortir du cercle vicieux de la paupérisation résultant de la combinaison des bas salaires et de l'augmentation du coût de la vie. Les avantages officiels et officieux en découlant peuvent augmenter substantiellement le niveau de revenu.

²² Achille Mbembe, Afriques indociles. Christianisme, pouvoir et État en société postcoloniale, Karthala, 1988, p. 157-160.

²³ Mamadou Dia, Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara. Document technique n° 225 F, Banque mondiale, 1994.

«Les avantages officiels peuvent inclure : des résidences gratuites, des indemnités de subsistance et de transport, le gonflement des frais remboursables, y compris des frais de déplacement pour des tournées sur le terrain ou des voyages à l'étranger parfois inutiles, des jetons de présence, des «consultations» et des «heures supplémentaires» fictives. Les avantages officieux peuvent inclure l'évasion fiscale, les détournements, d'autres pratiques de corruption telles que le lucre bureaucratique et les pots-de-vin. Par ce biais, les politiciens et les bureaucrates se servent de l'État pour s'octroyer à eux-mêmes et à leurs clientèles, des emplois lucratifs, des contrats, des monopoles publics et des allocations, etc.»

M. Dia démonte les mécanismes du système : «Dans un tel contexte de patrimonialisme, le premier geste de tout officiel de haut niveau (ministre) en prenant ses fonctions, est de se créer sa clientèle propre en s'entourant d'amis loyaux, de membres de sa famille et de partisans. Le but est de créer des réseaux de complicité s'appuyant sur la force des liens personnels pour pouvoir contourner la loi. Ceux qui refusent de faire partie du réseau (jouer le jeu) sont exclus des postes de pouvoir et des postes lucratifs de haute responsabilité. Ceux qui coopèrent deviennent les obligés, et complices, de leurs supérieurs, qui peuvent à tout moment les dénoncer et les démettre s'il leur arrivait de manifester des velléités d'indépendance «indue» ou de l'indocilité. Le service ou département devient ainsi dominé par le groupe des inconditionnels du tout puissant «patron» qui sont tous liés par un réseau informel de liens de réciprocités, de complicité tacite et d'intérêts personnels. Les liens formels de service deviennent donc pratiquement sans objet et marginalisés. C'est le règne des «intimes» du patron. Bien que les actes sanctionnant les nominations, les promotions et les transferts suivent nominalement les textes et exigences administratifs en vigueur, leur objectif latent mais réel est de changer l'équilibre des pouvoirs et la situation financière des titulaires et de leurs alliés. A ce niveau, la loyauté personnelle et l'empressement à «jouer le jeu» dans des combines variées pour arrondir les fins de mois, l'emportent sur la compétence professionnelle et la productivité. En fait, la promotion à de hauts niveaux de responsabilités sert souvent à récompenser les «bons et loyaux» services personnels envers le Chef de l'État. Les ressources publiques, à la disposition du Chef de l'État deviennent ainsi un réservoir d'avantages et de prébendes servant à acheter la fidélité. Ainsi que l'a dit un Chef d'État africain: «Chaque parcelle de pouvoir est un instrument d'échange.»

M. Dia conclut: «La démotion, la disgrâce et souvent les poursuites judiciaires ont sanctionné la déloyauté plutôt que la non-performance. Les titulaires de hautes fonctions deviennent individuellement les hommes-liges du Chef de l'État; collectivement ils deviennent la classe des larbins.»

L'influence du patrimonialisme varie d'un Etat à l'autre. Dans les cas extrêmes, elle transforme l'administration publique en véritable «kleptocratie»²⁴.

²⁴ D.F. Xederd, L'Etat sous-développé en Afrique noire : clientélisme politique ou néo-patrimonialisme. Centre d'études de l'Afrique noire, IEP de Bordeaux. Travaux et documents n° 1. Voir également L.F. Bayart, L'Etat en Afrique. La politique du ventre. Paris, Fayard, 1989, p. 288.

Il est évident que, dans de pareils cas, les efforts de rationalisation du système de gestion du personnel qui vise la modification de la façade juridique du système, l'amélioration des procédures formelles et la modernisation de ses instruments de gestion n'apportent jamais d'améliorations sensibles et durables.

M. Dia le souligne dans ses conclusions en termes diplomatiques: «Dans ce contexte de patrimonialisme, se concentrer seulement sur la réforme et les manipulations des niveaux de rémunérations, des structures des salaires, des conditions d'emploi (sans s'attaquer aux distorsions entâchant les systèmes d'incitation et de gestion du personnel), ne serait pas suffisant pour promouvoir une plus grande efficacité et une meilleure productivité de la fonction publique.»

On ne soulignera donc jamais avec assez de force la nécessité de procéder en profondeur à une analyse de la situation patrimoniale des pays où l'on veut intervenir avant de se lancer dans des réformes d'envergure.

II. LA GESTION PRÉVISIONNELLE

A. La notion de pléthore des effectifs²⁵

La question est souvent posée de savoir s'il y a ou non pléthore d'effectifs. La question peut paraître, a priori, académique. Il n'en est rien, car au niveau opérationnel les «recettes» proposées en vue de redimensionner les effectifs sont largement tributaires des éléments privilégiés au niveau de l'approche théorique. Dans ce contexte, les interlocuteurs émettent des réponses de caractère politique, financier, économique ou social. En se plaçant d'un point de vue purement technique, il en est peu qui peuvent donner des réponses objectives à cette question.

Certains considèrent par exemple que, dans des pays souffrant de pénurie et de sous-emploi, il est préférable d'avoir une fonction publique nombreuse et moins payée car elle est un facteur de lutte - en l'absence d'un système de sécurité sociale et d'assurance chômage - contre un sous-emploi en constante augmentation.

Les tenants de l'approche managériale considèrent que le nombre de fonctionnaires doit correspondre strictement aux besoins «idéaux» des services publics. Sans méconnaître le bien-fondé de la première approche, nous nous plaçons dans cette deuxième hypothèse.

Une chose est certaine: la réduction des effectifs s'impose dans certains cas pour la raison simple que les moyens financiers de l'État ne permettent plus de faire face aux dépenses de personnel aux niveaux actuels. Mais ce constat comptable ne suffit nullement à décider s'il y a ou non pléthore dans les effectifs et où.

²⁵ M. Rambourg, Note d'orientation sur la gestion des ressources humaines, op.cit.

Si l'on examine par exemple le ratio du nombre de fonctionnaires par rapport à la population totale dans les pays d'Afrique francophone, celui-ci varie selon les pays de 0,7 pour cent à 3 pour cent, ce qui est plus que raisonnable. Mieux: si l'on observe que ces administrations présentent bien des caractéristiques de ce que Max Weber a décrit comme le «système patrimonial», c'est-à-dire des rapports de clientèle à l'origine de l'engagement dans la fonction publique plutôt que l'accès à des emplois fonctionnels, on s'aperçoit que ces administrations publiques sont en réalité extrêmement sous dotées, nombre des emplois qu'elles comportent ne correspondant pas toujours à une affectation opérationnelle, simple expression qu'ils sont de jeux de relations.

Même si cette impression est erronée, l'absence de cadres organiques, de postes de travail précis, de postes budgétaires certains, de définition des tâches, au sein de certains départements ministériels, induit par défaut le sous-emploi, ou l'emploi inadapté de nombreux fonctionnaires, dont l'administration reste incapable de préciser à quoi elle les emploie - et donc combien il lui en faut.

Ce type de fonctionnaire aux fonctions indéfinies est a priori en surnombre, même si le nombre absolu de fonctionnaires peut paraître en termes arithmétiques, relativement modeste, voire insuffisant, parce qu'il n'existe aucun critère d'utilisation.

Dans certains cas, la pléthore se déduit non pas de l'inutilité des postes retenus, mais de la simple absence des outils de gestion nécessaires à la réalisation des tâches (chauffeurs sans véhicule, secrétaires sans machine à écrire, etc.).

Une autre hypothèse est que la pléthore résulte de l'incompétence ou de la corruption. Pourquoi, en effet, garder des fonctionnaires qui relèvent de tels critères ?

Il faut éviter ici un malentendu. Se débarrasser d'un tel type de fonctionnaires paraît justifié mais ne doit pas entraîner des conséquences fâcheuses au niveau du fonctionnement des services. Se débarrasser à l'hôpital d'un chirurgien irresponsable ou incapable est une chose. Supprimer son poste en est une autre. C'est tout simplement supprimer la «fonction chirurgicale» à l'hôpital.

En définitive, le problème n'est pas fondamentalement la pléthore d'effectifs mais la pléthore ou non des postes de travail.

Le nombre d'instituteurs est-il pléthorique ? On ne pourra en juger qu'en fonction d'une politique d'alphabétisation, du nombre d'écoles primaires, du nombre d'élèves et des ratios définis par l'éducation nationale. Ceci demande donc un examen sérieux. Savoir, par ailleurs, si à la suite de cet examen, les instituteurs retenus sont compétents, motivés et honnêtes n'est pas indifférent, mais relève d'un autre débat.

- En matière de pléthore, l'hypothèse la plus vraisemblable est qu'à côté des structures pléthoriques (au moins en théorie) coexistent des structures qui souffrent cruellement d'un manque de personnel et de moyens et apparaissent à la limite comme des coquilles vides. L'hypertrophie des structures constatées sur le terrain conduit à un tel constat.

- De même on note souvent un excès important de cadres supérieurs (A) par rapport aux cadres moyens (fonction publique d'autorité).

B. Situation actuelle

Deux constats majeurs peuvent être faits :

a) Premier constat

Une augmentation massive des fonctionnaires au cours de la décennie 1970-1980 sans autre justificatif apparent que de caser les «sortants» des écoles et les bénéficiaires du parti unique («Nomenklatura») dans des postes «fictifs» ou informels ²⁶.

²⁶ Les quelques observations qui suivent montrent l'accroissement rapide des effectifs et de la masse salariale: Selon les chiffres de la Banque mondiale, l'emploi public dans les pays subsahariens a augmenté à un taux annuel de 4% entre 1981 et 1983, dépassant la croissance de la population active (2,4%) entre 1980 et 1985 (M.A. Starr, Recent Wage and Employment Trends in Sub-Saharan Africa, Banque mondiale, 1988, polycopié cité dans un article « L'ajustement des effectifs dans le secteur public : quelle politique pour les pays en développement? » par Wouter Van Ginneken, BIT, 1990).

République centrafricaine : la fonction publique est passée de 3 000 personnes en 1960 à 26 000 en 1982, soit un taux annuel d'augmentation de 8%. Elle constitue 50% de la population salariée du pays. La masse salariale en 1976 et 1981 est passée de 10,8 milliards FCFA à 21,7 (+ 101%) et la part de la masse salariale par rapport aux recettes budgétaires de 79,4 à 89,3% (Bilan de la réforme administrative en République centrafricaine, OFPA, op. cit.).

Madagascar : « L'administration est passée d'un effectif d'environ 33 000 en 1968 à un effectif d'environ 90 000 en 1990, soit un facteur multiplicatif de 2,7 correspondant à un taux de croissance annuel moyen de 5%. La fonction publique malgache compte, par ailleurs, une proportion non négligeable bien qu'incertaine de contractuels. Le nombre de contractuels EFA (Contractuel - Emploi de fonctionnaires) serait de l'ordre de 15 000 mais depuis 1986 la fonction publique ne les distingue plus des fonctionnaires. Le nombre de contractuels ECD (Emploi courte durée) et EMO (Emploi de main d'oeuvre) est impossible à déterminer car ils sont recensés par les ministères directement. » Rapport diagnostic sur la gestion des personnels de l'État, Banque mondiale, juillet 1991, p. 1 et 10, op. cit.

Sénégal : le nombre de fonctionnaires était de 54 000 en 1980 et la masse salariale de 50% ; celle-ci passait en 1981 à 58% du budget. Dans le même temps, les achats d'équipement qui représentaient entre 1975 et 1979 41% du budget tombaient en 1981 à 27%.

Côte d'Ivoire : en 1970, on comptait 34 000 fonctionnaires environ pour une masse salariale de 24 milliards de FCFA. En 1981 on comptait 75 000 fonctionnaires pour une masse salariale de 180 milliards de FCFA, soit une augmentation de 300%. Une circulaire présidentielle du 13 janvier 1982 demandait de procéder à une enquête pour déceler les anomalies.

Dans le même temps on note une diminution importante du pouvoir d'achat. Cette diminution est d'autant plus forte qu'elle se conjugue dans certains cas avec les arriérés de paiement des traitements²⁷.

b) Deuxième constat

Les inégalités d'encadrement administratif dans les zones rurales se sont aggravées après les indépendances.

Les affectations à la «périphérie» sont dictées davantage par des considérations politiques ou partisans que par des réponses aux besoins des villageois²⁸.

²⁷ Une étude du Bureau international du Travail montre qu'entre 1975 et 1985 les traitements de base réels moyens des fonctionnaires africains sont tombés d'environ 30 à 40% - Voir D. Robinson, Civil service pay in Africa, Genève, BIT, 1990.

Rwanda : Entre 1980 et 1985, les salaires sont restés inchangés alors que le coût de la vie avait augmenté de 37%.

Comores : Note sur la gestion des personnels de l'État (application aux Comores), M. Rambourg, novembre 1989, voir « Traitement et indemnités », p. 7 et suivantes.

Niger : on est passé d'un revenu par tête d'habitant de 104 000 FCFA en 1981 à 87 660 en 1989. Voir B. Nunberg, Public Sector Pay and Employment Reform, paper n° 68, Banque mondiale, 1989.

²⁸ Madagascar : taux d'encadrement : 1 pour 45 habitants dans les cantons urbains et 1 pour 188 dans les autres agglomérations. Rapport diagnostic, Banque mondiale, op. cit.

Centrafrique : 2 700 agents en province, 15 300 dans la capitale pour une population deux fois moindre. Voir Les États d'Afrique, de l'Océan indien et des Caraïbes. Situation économique et financière en 1992. Perspectives d'évolution, Paris, Ministère de la coopération, 1993, p. 152 et 153.

Côte d'Ivoire : 60 pour cent des médecins sont concentrés à Abidjan et à Yamoussoukro.

III. CONCLUSIONS DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les fonctions publiques des pays africains francophones au sud du Sahara sont en crise :

- Crise de solvabilité: le ralentissement de la croissance économique avec toutes ses conséquences²⁹ et l'embauche systématique des sortants des écoles a entraîné un grave déséquilibre des finances publiques. Certains pays vivant au-dessus de leurs moyens ont dû recourir à des expédients (emprunts, gel du paiement des salaires). C'est évidemment la crise la plus urgente à régler, à tel point que certains bailleurs de fonds ont privilégié en priorité et parfois exclusivement ce seul aspect d'une crise beaucoup plus générale.
- Crise de légalité: textes mal définis, non application des textes, absence de contrôle (voir I B ci-dessus).
- Crise de confiance: absence de motivation, «pathologie» des comportements.
- Crise d'efficacité: inadéquation formation - emploi; absence de logistique, de moyens et de productivité; absence de méthodes.
- Crise de légitimité: la «légitimité historique» suppose l'adhésion. La fonction publique en Afrique manque de ce type d'adhésion parce que, instaurée pendant la période coloniale, elle n'a pu intégrer les structures et les traditions ni s'y intégrer. Transposition d'une institution exogène, elle a entraîné un phénomène de rejet.

Elle aurait pu se rendre légitime par son efficacité. Ce n'est pas la représentation qu'en ont perçu les populations.

L'administration et ses fonctionnaires se sont peu à peu érigés en «corps étranger» n'ayant plus finalité qu'en lui-même.

²⁹ Voir le document Le travail dans le monde - l'État et ses agents, Bureau international du Travail, 1989. Pour le BIT, la crise financière résulte de la conjugaison des facteurs suivants : ralentissement de la croissance économique; diminution des recettes fiscales souvent surévaluées; alourdissement du service de la dette; augmentation de la demande des services sociaux; diminution des termes de l'échange; ampleur des déficits budgétaires.

DEUXIÈME PARTIE OUTILS, TECHNIQUES ET MODALITÉS D'INTERVENTION

Le diagnostic posé dans la première partie a permis d'identifier les problèmes à résoudre et de montrer comment ils ont évolué depuis les indépendances.

Il s'agit d'analyser la manière dont les autorités nationales et les partenaires de développement sont intervenus pour les résoudre.

On constatera tout d'abord les palinodies qui ont marqué les interventions.

On notera également que les intervenants ont souvent privilégié tel ou tel aspect des problèmes au détriment de l'ensemble.

Un certain nombre de propositions sont présentées pour remédier à cet état de choses dans le cadre de stratégies «générales» et dans celui des stratégies spécifiques.

I. STRATÉGIES GÉNÉRALES

A. L'évolution des schémas d'intervention

Les fonctions publiques africaines francophones sont nées avec les indépendances (vers 1960).

L'administration coloniale avait mis en place un dispositif léger relayé par l'administration métropolitaine et dont l'objet était essentiellement le contrôle des territoires. Avec les indépendances, les nouveaux États investis des responsabilités d'un État moderne, prenant en compte les exigences du développement à susciter et de la reconnaissance internationale à obtenir, durent faire appel pour remplir les cadres des fonctions publiques, aux éléments disponibles, au mépris parfois de la nécessaire corrélation entre responsabilité et compétence.

Par la suite, la référence aux systèmes socialistes et au «tout État» entraîna une forme inflationniste d'administration et, par voie de conséquence, un recrutement massif de fonctionnaires engageant les fonctions publiques dans la spirale d'une coûteuse expansion numérique.

Certes, le souci d'asseoir ces nouvelles administrations sur des bases saines suscita la réflexion.

Au cours des années 1965-1975, un effort important de doctrine en matière de réforme administrative a été entrepris, sans pour autant que cette doctrine soit bien assurée, les spécialistes - comme c'est souvent le cas dans bien des domaines de spécialisation - n'étant pas toujours d'accord,

tant s'en faut, sur les meilleures manières d'attaquer tel ou tel type de réformes. Divers documents de l'époque rendent compte de l'ampleur des débats et de l'effort de réflexion entrepris³⁰.

Mais, à partir de 1975, l'effort de réflexion s'est quelque peu relâché. Quelques échecs retentissants de réforme administrative ont dissuadé les autorités de certains pays de renouveler une expérience dans ce domaine, d'autres de s'aventurer sur ce terrain difficile; tout l'effort a porté sur le développement.

En raison de la rareté des compétences et des maigres possibilités financières, on s'est attaché à répartir les ressources disponibles de façon à obtenir, dans un délai minimum, un maximum de résultats concrets et quantifiables, reléguant ainsi à l'arrière-plan les préoccupations de réforme administrative, dont les effets sont généralement ressentis à plus long terme et ne sont pas toujours faciles à évaluer.

Tout s'est passé comme s'il devenait acquis que l'administration allait par un phénomène naturel s'adapter vaille que vaille et que l'intendance allait suivre. L'examen de certains plans nationaux de développement économique et social est très révélateur à cet égard. En élaborant leur plan, les planificateurs ont considéré leur tâche accomplie, dès lors qu'ils avaient énuméré dans le Plan les déficiences de l'appareil administratif et «conseillé» d'y mettre fin, sans pour autant analyser les causes du mal, ni décrire comment y remédier et à qui devait incomber cette tâche.

La Division de l'administration publique des Nations Unies a fait oeuvre de pionnier en la matière et a élaboré toute une série d'outils méthodologiques utilisés aujourd'hui. Elle était bien seule cependant. L'école de pensée qui prévalait dans les institutions de Bretton Woods poussait coûte que coûte à «l'économisme» étant entendu que les efforts de développement pouvaient s'opérer sans le concours d'une administration jugée «pléthorique, inefficace, corrompue et parasitaire.»

Ce n'est qu'à partir des années 1980 que les perspectives changent. Dans un document de 1989 de la Banque mondiale³¹, les auteurs soulignent ce fait : « Since 1981, civil service reform has featured prominently in 61 Bank lending operations (and 41 in Africa). Activity is quite new in this field; prior to 1981, the Bank was only tangentially involved with civil service or administrative reform. »

³⁰ A titre d'exemple, on pourra consulter notamment :

- Rapport final (en trois parties) du Séminaire interrégional sur les grandes réformes administratives dans les pays en voie de développement, organisé par l'Organisation des Nations Unies à Palmer-Brighton, Royaume-Uni, 25 octobre-2 novembre 1971.
- Document ST/TAO/M/62 de l'Organisation des Nations Unies, New-York, 1973.
Stratégies et techniques de la modernisation de l'administration publique (C.82/189) Organisation des Nations Unies.

³¹ Barbara Nunberg et John Nellis, avec le concours de Louis de Mérode, Civil Service Reform and the World Bank, Banque mondiale, décembre 1989.

(Depuis 1981, la réforme administrative a été un élément figurant de manière proéminente dans 61 prêts de la Banque (et 41 en Afrique). C'est un fait nouveau; avant 1981, la Banque n'était impliquée dans la réforme administrative ou la fonction publique que de façon marginale).

Les auteurs expliquent ensuite que l'intervention de la Banque mondiale a essentiellement pour but une remise en ordre des finances publiques des États.

«The most important set of reasons for the inclusion of service reform in recent adjustment operations centers around the issue of budgetary burden, the recognition of the heavy, fiscal burden posed by large wage bills. Such increases were tolerable as long as total revenues increased. But, with the prolonged economic crisis, the difficulty to reduce wages bills begins. » (Les principales raisons pour lesquelles on a inclus la réforme administrative dans les opérations d'ajustement récentes tiennent à la charge budgétaire, la reconnaissance de la lourde charge fiscale que pose la masse salariale. De telles augmentations pouvaient être acceptées tant que les recettes augmentaient. Mais avec la crise économique prolongée, la difficulté de réduire la masse salariale apparaît).

Tout en reconnaissant les limites de ce type d'intervention et la nécessité d'envisager des mesures beaucoup plus profondes pour remettre en état les fonctions publiques dont il s'agit, les auteurs n'en concluent pas moins: «Nonetheless, because of the magnitude and intensity of fiscal problems, the cost containment steps have been seen as the first priority.» (Néanmoins, vu l'importance et l'intensité des problèmes liés à la fiscalité, le contrôle des coûts est devenu la priorité).

A la suite des évaluations des résultats des ajustements structurels et d'une évolution des esprits, on en est revenu à penser que le réexamen du problème de la réforme administrative est capital. Non qu'il s'agisse de mettre un frein aux programmes de développement, mais parce qu'on prend une conscience plus aiguë du fait qu'une remise en ordre de l'appareil de l'État et des fonctions publiques constitue, dans bien des cas, un préalable à toute activité de développement rationnelle et continue.

De là est né, à partir des années 1990, le nouveau concept de «gouvernance».

B. Les solutions partielles et partiales

Les programmes d'ajustement structurel visent essentiellement à un rééquilibrage de la situation financière des pays et, en termes de fonction publique, à un plafonnement de la masse salariale compatible avec les recettes budgétaires.

Dans le cadre de ces programmes négociés par les pays avec les organisations financières internationales, plusieurs trains de mesures de nature variable selon les pays³² sont intervenus. A titre d' exemple, aux Comores, on pourra citer³³:

- réduction draconienne (jusqu'à 30 pour cent) des effectifs de la fonction publique en un laps de temps très bref ;
- réduction de la masse salariale, s'appliquant aux agents de l'État;
- gel des postes vacants ;
- suppression momentanée des intégrations et titularisations dans l' ensemble de la fonction publique, et contrôle sévère des recrutements ;
- établissement de programmes de départ volontaire de la fonction publique assortis de mesure d'aide à la reconversion.

Pour justifiées qu'elles soient, toutes ces mesures sont, d'une certaine façon, des mesures de facilité.

La première présente le grave inconvénient propre aux décimations: élaguant à due proportion, elle néglige de prendre en compte les besoins qualitatifs et quantitatifs différents des diverses administrations.

La seconde, uniformément sensible à tous les fonctionnaires, bons ou mauvais, les démotive tous en fermant toute perspective de carrière. Injuste et décourageante, elle est souvent contre productive.

La troisième, le gel des postes vacants, peut signifier gel des fonctions administratives, ce qui est insupportable.

La quatrième entre directement en contradiction avec les politiques de formation qui ont été vigoureusement menées tous azimuts, et en retourne l'effet : non seulement ces investissements en capital humain restent inemployés et donc gâchés, mais deux effets pervers en émanent : des milliers de jeunes diplômés, frustrés de toute espérance, sont enclins à la révolte et les administrations, privées de sang neuf, sont exposées au vieillissement et, à terme, à la sclérose.

³² Voir pour la liste des pays et le type de mesures Nunberg et Nellis, annexe, op. cit. Voir également M. Nembot, p. 267, op. cit.

³³ Voir M. Rambourg, Note sur la gestion des personnels de l'État (application aux Comores). Texte provisoire. Moroni, novembre 1989.

S'agissant des programmes de départ volontaire, ils ont été très contestés³⁴. Ils ont des effets contrastés selon le contexte: acceptable dans un pays qui dispose d'un surplus de «matière grise» et où la gestion des personnels de l'État est rigoureuse, ils peuvent être contre-indiqués ou difficilement applicables dans le cas contraire.

Tout est aussi affaire de dosage: si les primes de départ sont trop incitatives, on verra se vider l'administration la mieux gérée. Les autorités pourront à la rigueur opposer au départ des meilleurs un veto discrétionnaire aisément discriminatoire au risque de les braquer et les démotiver; si elles sont trop modestes, elles n'intéressent que les agents subalternes et le plan devient vite coûteux sans que les répercussions au niveau de la masse salariale soient significatives. Par ailleurs, les partants n'ont pas nécessairement qualité à exceller dans les fonctions d'entrepreneur vers lesquelles les plans de reconversion cherchent le plus fréquemment à les diriger et ils deviennent souvent aussi encombrants comme entrepreneurs malheureux qu'ils l'étaient comme fonctionnaires superflus.

La boucle achève de se boucler quand on sait que la clause de non réengagement dans la fonction publique, dont sont assortis ces plans de dégageement des cadres, est assez illusoire, rien ne faisant en pratique obstacle à ce que les reconvertis réapparaissent bientôt au sein d'une fonction publique qui, n'ayant ni dossiers ni procédures fiables, est restée tout aussi poreuse à l'entrée qu'à la sortie.

Les mesures de dégageement des cadres risquent donc d'avoir pour effet, en même temps, de corriger des excès et d'achever par contre de vider un peu plus des structures fragiles manquant de personnel, surtout qualifié.

Elles ne trient pas toujours avec discernement les fonctionnaires sérieux et efficaces des parasites; il arrive qu'elles épargnent ceux-ci et s'appliquent à ceux-là, plus capables d'aller tenter leur chance ailleurs au risque d'augmenter finalement dans l'administration le taux des éléments les plus représentatifs du mal que l'on prétendait conjurer.

Les experts de la Banque mondiale n'ont pas contesté les inconvénients liés au programme de départs volontaires. Etudiant l'exemple de la Guinée, B. Nunberg écrit³⁵: «A more difficult step, both politically and administratively is the voluntary retirement of surplus workers. Because voluntary retirement schemes do not allow the government control over which employees leave or stay. They carry the risk that the incompetent will remain and the more enterprising will leave.» (Une étape plus délicate à la fois administrativement et politiquement est le départ volontaire à la retraite des agents excédentaires car il ne permet pas au gouvernement de choisir ceux qui partent ou qui restent. Il y a un risque que les employés incompetents restent et que les plus efficaces partent).

³⁴ Ibid.

³⁵ B. Nunberg, Public Sector Pay and Employment Reform - A Review of World Bank Experience, paper n° 68, Banque mondiale, 1989.

Les mesures ainsi proposées constituent des solutions d'urgence, des palliatifs à court terme. Capables de faire baisser la fièvre, elles ne peuvent guérir de la maladie constatée. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il y a tout lieu de redouter qu'après une période de rémission, d'autres crises surviendront, plus difficiles encore à traiter.

Sans méconnaître l'opportunité qu'il y a à parer au plus pressé par des thérapeutiques de choc, on doit, au risque de perdre rapidement le bénéfice de ces actes de courage politiquement et humainement coûteux, s'atteler au vrai problème qui est la remise en ordre des systèmes.

Au-delà de la réduction des effectifs et de l'encadrement de la masse salariale, il faut plus fondamentalement faire de la fonction publique un outil performant³⁶.

Aucun expert sérieux ne conteste aujourd'hui ce point de vue.

C. L'approche systémique - sa mise en oeuvre

Seule la mise au point de ce que l'on appelle en jargon technique une «Loi³⁷ des cadres organiques» permettant de déterminer scientifiquement le quantum et le profil des fonctionnaires nécessaires au fonctionnement idéal des services publics est de nature à cerner dans toute sa complexité le problème de la gestion des personnels de l'État.

Elle seule, grâce à une «gestion intégrée des structures et des effectifs» («l'approche systémique»), permet de passer de la simple gestion de l'existant à la mise en oeuvre d'une «politique» des personnels (gestion prévisionnelle).

Très schématiquement, le contenu et l'application de cette loi des cadres peuvent se résumer de la manière suivante :

Définition : «La loi des cadres organiques est un tableau prévisionnel qui fixe sur une base pluriannuelle le nombre d'emplois nécessaires au fonctionnement idéal des services, leur niveau de rattachement, leur niveau hiérarchique et les compétences nécessaires pour les occuper³⁸».

³⁶ B. Nunberg, op. cit : « The bank should take a more comprehensive approach that considers all stages of the reform process and makes more specific provision for implementation over the medium term. » (La banque devrait adopter une approche plus globale qui prend en compte les étapes du processus de réforme et prévoit des mesures spécifiques de mise en oeuvre à moyen terme). Elle aurait pu ajouter : « and long term » (et à long terme).

³⁷ Loi étant entendu ici au sens de code, ensemble des textes.

³⁸ Plan de cours sur la gestion des personnels de l'État, M. Rambourg, IIAP, Paris, 1996.

Applications : C'est à l'intérieur de ces cadres organiques, définissant des effectifs optimaux, que le budget annuel fixe, pour l'exercice en cours, les effectifs auxquels les moyens prévisibles de l'État doivent permettre de faire face.

Le système des postes budgétaires pour la gestion des effectifs est le pivot du dispositif. Il permet de faire la jonction nécessaire entre la gestion du personnel et le budget. Il fournit au Ministère des finances l'outil essentiel de planification et de contrôle de la masse salariale. Il donne à chaque ministère un instrument de base pour affecter et gérer le personnel dont il dispose en fonction des missions et des fonctions prioritaires qui lui sont dévolues dans le contexte de la loi des cadres et des postes budgétaires retenus.

Le cadre organique et la mise en place d'un système de postes budgétaires permettent de déterminer sur plusieurs années un plan d'effectifs fixant rationnellement les recrutements à envisager, les mises à la retraite anticipée à effectuer, la réallocation du personnel en surplus, les plans rationnels de formation et de perfectionnement des cadres.

La mise en oeuvre d'une loi des cadres organiques repose sur un schéma d'intervention en trois phases :

- Redéfinition des missions de l'État;
- Analyse fonctionnelle des structures existantes;
- Préparation d'un nouveau plan d'organisation de l'ensemble des structures administratives tenant compte de l'existant. Ce nouveau plan définit les missions et attributions, les structures (organigrammes), les postes de travail et les effectifs à prévoir, les relations institutionnelles et les circuits d'information à privilégier et les moyens nécessaires au fonctionnement des services (logistique) à prévoir.

L'intérêt marqué par les autorités politiques à la mise en oeuvre des cadres organiques a été affirmé à de multiples reprises et de longue date ³⁹.

On ne compte plus le nombre de notes et de guides méthodologiques qui ont été écrits sur ce sujet à partir des expériences de réforme des fonctions publiques engagées en Afrique dans le cadre de l'assistance des Nations Unies ⁴⁰.

³⁹ Burundi : Note n° 590/255 du 23 mai 1980 du Ministre de la fonction publique à tous les ministres sur la gestion prévisionnelle.

Côte d'Ivoire : Communication en Conseil des ministres du Ministre de la fonction publique sur la programmation des effectifs des personnels de l'État, 14 mai 1982.

⁴⁰ Par ordre chronologique :

Mali : Manuel d'élaboration des cadres organiques des services publics. Secrétariat général de la Présidence de la République, septembre 1985.

Certaines institutions ou organismes privés ont également élaboré des guides méthodologiques qui ne s'éloignent pas, pour l'essentiel, des modalités préconisées par le système des Nations Unies (Département de la coopération technique pour le développement (DCTD), puis Département du développement économique et social (DDES), Département de l'appui au développement et des services de gestion (DADSG) et aujourd'hui Département des affaires économiques et sociales)⁴¹.

Dans le cadre de la mise au point de séminaires sur la gestion des personnels de l'État, le Centre international de formation à Turin (Organisation Internationale du Travail) s'est largement inspiré des travaux antérieurs⁴².

On peut s'étonner du nombre impressionnant de documents écrits sur ce même thème et qui sont plus ou moins copiés les uns sur les autres. Cet état de fait est révélateur du caractère «enclavé» des réformes engagées pays par pays à des époques différentes et sans souci de prendre en compte les expériences de même nature engagées simultanément ou antérieurement dans d'autres pays et dans un contexte pratiquement similaire.

Beaucoup de critiques ont été émises à l'encontre du processus de mise en oeuvre des cadres organiques : trop long pour certains, mal élaboré pour d'autres⁴³.

Côte d'Ivoire : La gestion prévisionnelle des effectifs, (1ère partie) : la programmation des effectifs par M. Jadot. Projet IVC-83-002, Administration publique, Abidjan, avril 1988.

Burundi : Programme de rationalisation et de modernisation de l'administration publique, (document de travail) par P. Keulers. Projet BDI-90-009, octobre 1992.

Comores : Rapport de la mission d'évaluation sur le programme d'ajustement et de renforcement institutionnel (PARI) par G. De Weerd, T. Mahamed et B. Jolly. Projet COI-91-001, Moroni, juillet 1993, p. 44-50.

Burkina Faso : Démarche pour la mise en oeuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de l'administration publique par H. de Facq, Ouagadougou, mai 1994.

Rwanda : Document cadre pour la réhabilitation et le renforcement des capacités de gestion de l'État (DOCAGE). Mission de programmation conjointe, Mar Dieye, M. Rambourg, Kigali, février 1995.

Cameroun : Méthodologie d'élaboration et de mise en oeuvre des plans d'organisation et d'effectifs des ministères. Ministère de la fonction publique, Yaoundé, juillet 1995 (nouvelle version, mai 1996).

⁴¹ Voir notamment Les plans d'organisation et d'effectifs, note méthodologique de la Société française de conseil en développement, novembre 1993. Voir aussi le document de synthèse sur la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, projet d'une méthodologie d'action opérationnelle, par M.E. Virapatirin, OFPA, Cotonou, novembre 1994.

⁴² Voir La gestion prévisionnelle, document n° 8 de la «mallette» pédagogique, Turin, 1992.

⁴³ Ainsi au Mali, on a fait remplir par les ministères des questionnaires remplis de façon fantaisiste. L'élaboration rationnelle des cadres organiques implique la mise en oeuvre d'une procédure de discussion «contradictoire» entre les fonctionnaires des ministères et les spécialistes issus de l'extérieur. On ne doit pas être juge et partie.

Dans la pratique, on doit reconnaître que pour de multiples raisons le processus n'a jamais été jusqu'à son terme (Guinée, Mali, Burkina Faso, Comores) ⁴⁴.

Quelles que soient les critiques émises, le système peut être amélioré. De toute façon, aucun autre système susceptible d'assurer une remise en ordre et un redimensionnement rationnel des fonctions publiques n'a été proposé jusqu'à ce jour.

Nous persistons à penser qu'en dépit des échecs, la mise en oeuvre selon un schéma approprié de la loi des cadres organiques constitue le pivot de la réforme dans ce domaine.

II. STRATÉGIES SPÉCIFIQUES

A. Le principe de hiérarchisation des interventions

Schématiquement, la gestion des personnels de l'État comporte trois types de données ⁴⁵:

1. Des données quantitatives;
2. Des données organisationnelles;
3. Des données qualitatives.

Lorsqu'on analyse la situation des pays (aussi bien développés qu'en développement), on voit qu'elle peut être différente:

- Certains pays ne maîtrisent aucun des trois paramètres indiqués (quantitatif, organisationnel, qualitatif).
- Certains pays maîtrisent les données quantitatives, mais souffrent de déficit organisationnel.
- Peu de pays ont mis en place une politique rationnelle et systématique de gestion prévisionnelle.
- Tous les pays ont besoin d'améliorer les aspects qualitatifs de la gestion.

⁴⁴ L'analyse des raisons de l'échec demande une étude spécifique. Certains documents particulièrement pertinents en ont exposé un certain nombre. Voir notamment sur la Guinée : Processus de contrôle de l'application des cadres organique (projet Nations Unies, octobre 1991) ; sur le Mali : La mise en place d'une gestion intégrée des structures et des effectifs, volet cadres organiques par H. de Facq, janvier 1993.

⁴⁵ Voir Note d'orientation sur la gestion des personnels de l'État par M. Rambourg, op. cit. Du même auteur, voir également « La conception des projets de développement financés par le système des Nations Unies », Revue d'administration publique, IIAP Paris, n° 54, p. 200-201, avril-juin 1990.

C'est en tenant compte de la situation spécifique à un pays donné et en le mettant «en situation» que l'on pourra tenter de définir et moduler le meilleur plan d'action des ressources humaines.

La mise en place d'une gestion prévisionnelle, condition d'une gestion moderne, est très difficile, voire impossible, si l'on n'a pas d'abord assuré la gestion courante sur des bases saines (données fiables, système d'actualisation permanente, système fonctionnel de circuits d'information entre les différents utilisateurs, etc.).

La remise en ordre de la gestion des personnels de l'État doit donc s'effectuer selon un processus logique et séquentiel du traitement des divers éléments et d'enchaînement des opérations, les activités découlant les unes des autres ⁴⁶.

Il peut se révéler vain de vouloir améliorer la qualité d'une administration si la gestion des personnels ne repose pas sur une base saine et solide.

A quoi sert-il de mettre en place un nouveau système de notation si les dossiers des fonctionnaires sont inexistantes, les procédures d'avancement bloquées, les tâches non définies et de ce fait les manquements non évalués, le système du mérite (merit system) ignoré, les affectations politisées et si les conséquences financières d'une bonne annotation sont inexistantes?

Faut-il refaire un statut si les gestionnaires ne sont pas capables d'appliquer le statut actuel? Ils n'appliqueront pas plus le nouveau.

Faut-il informatiser la gestion si les données de base sont incomplètes ou non fiables?

Faut-il continuer à former et perfectionner sans avoir défini les besoins nationaux de formation et de perfectionnement à partir de l'écart constaté entre les besoins idéaux et l'existant en fonction d'une politique gouvernementale précise?

A contrario, doit-on considérer le travail achevé une fois les études bouclées dès lors qu'on ne met pas en place ultérieurement un contrôle de l'obtention des résultats?

Beaucoup de tentatives de réformes ont échoué faute d'avoir respecté ces principes de base.

⁴⁶ Sur le contenu général du processus lui-même, voir références ci-dessus. Ce processus est par ailleurs beaucoup plus détaillé dans La matrice des activités de la gestion des personnels de l'État par M. Rambourg, Antananarivo, juin 1984.

B. Le dispositif institutionnel d'encadrement

1. Caractéristiques générales

Il convient avant tout de rappeler certaines considérations de fond qui aideront à réfléchir sur le dispositif à mettre en place. Les réformes présentent des caractères spécifiques qui sont les suivants.

a) Un acte d'ensemble

La réforme administrative et singulièrement celle de la fonction publique intéressent l'ensemble de la marche de l'État. Aucune structure, aucune procédure n'est, a priori, sacro-sainte. Si tout ne doit pas être réformé, aucune des activités de l'État ne doit échapper à l'enquête et à la critique.

Une réforme de la fonction publique ne peut pas réussir si elle est simplement constituée d'un certain nombre d'actions ponctuelles et fragmentaires, dispersées en fonction des urgences du moment (ceci rejoint le problème de la hiérarchisation des interventions évoqué plus haut).

b) Un acte politique

La réforme administrative est, dans sa finalité, un acte politique parce que seuls les organismes politiques sont susceptibles de promulguer les textes qui la commandent, parce qu'elle suppose l'affirmation d'un certain nombre de principes politiques au gré desquels s'ordonne la vie administrative, parce que seule également l'autorité politique est capable de briser les résistances de principe et les résistances catégorielles et de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

Il faut donc établir la jonction entre le palier politique et le palier administratif. Faute d'outils techniques appropriés, les décisions politiques risquent d'être mal éclairées et inappliquées; faute d'outils politiques, les conclusions des «experts» risquent de rester purement académiques.

c) Un acte participatif

La réforme est généralement mal acceptée et suscite à tous les niveaux des réactions de méfiance, voire d'hostilité.

L'expérience a prouvé surabondamment que les réformes qui ont réussi ont été souhaitées non seulement par les réformateurs mais par les réformés eux-mêmes, lesquels avaient finalement l'impression que les solutions de réforme proposées correspondaient à leurs propres vœux. Dans ce contexte, un projet de réforme administrative doit être associatif et participatif. Il ne s'agit pas de faire mais de faire faire. Il ne s'agit pas de monologuer des modèles mais d'ouvrir partout portes et fenêtres et d'engager avec tous un dialogue large et incessant.

2. Le dispositif institutionnel proprement dit

a) Économie du dispositif

L'expérience comparative indique que le dispositif institutionnel varie d'un pays à l'autre mais comporte en tout état de cause deux organes distincts: un organe à caractère politique chargé de définir les grandes orientations, les options de base, d'évaluer et d'approuver les études; un organe à caractère technique chargé de la réalisation des analyses-diagnostics, de la formulation des alternatives techniques, de l'appui à la mise en oeuvre des mesures de réforme.

Si la réforme était pilotée par un seul organisme, il y aurait danger qu'il soit juge et partie.

Au niveau de la mise en application des décisions de réforme, il doit être clair dès le départ que la responsabilité de la mise en oeuvre des mesures de réforme relève directement des départements ministériels concernés par les décisions du gouvernement.

Il appartient à chaque ministre de prendre à son niveau les mesures qui sont de son domaine de compétence pour la mise en place des mesures décidées par le gouvernement.

b) Rattachement institutionnel

La littérature pertinente et l'expérience universelle enseignent que les organes de la réforme administrative, s'ils ont des objectifs très vastes et généraux, doivent bénéficier, en raison du caractère interministériel de leurs interventions, d'une autorité et d'une capacité d'influence que seul peut leur valoir un rattachement au plus haut niveau ⁴⁷.

Quel que soit l'organisme à qui est confiée la réforme ⁴⁸, l'impulsion ne peut être donnée que par une haute autorité gouvernementale. Ceci pour plusieurs raisons:

Des raisons juridiques:	Un service de réforme ne peut être rattaché qu'à un niveau hiérarchique supra-ministériel conformément à sa vocation. Il ne peut relever d'un ministère déterminé, car, alors, et quelle que soit la nature des textes fixant son statut, ses attributions et sa compétence, il apparaît comme un organisme du ministère concerné et sera orienté en fonction
-------------------------	---

⁴⁷ A titre d'exemple : Interplan (Nations Unies), L'évaluation de l'aptitude administrative au développement, Organisation des Nations Unies, 1970 ; J. Eaton, ed., Institution Building and Development, Beverly Hills, Sage, 1972 ; A.F. Leemans, ed., The Management of Change in Government, La Haye, Nijhoff, 1976; H. Mintzberg, The Structuring of Organizations, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1979.

⁴⁸ G.M. Cabanas, Bases pour une réforme administrative. Rapport présenté à une réunion d'experts organisée par l'Organisation des Nations Unies à Santiago du Chili, 16-21 novembre 1970.

des priorités de ce ministère. Les études risquent, en conséquence, d'être partisans et partielles.

Des raisons fonctionnelles: Les questions touchant aux structures administratives et à la politique des personnels dont la solution est susceptible d'appeler un changement d'attribution ou de compétence doivent être traitées au niveau le plus élevé de la hiérarchie. Une étude d'organisation ou de réorganisation peut appeler des changements d'attributions ou de compétences ou proposer des solutions alternatives qui nécessitent des arbitrages au niveau interministériel. Il peut être difficile à un ministère de gestion d'imposer ses vues à un ministère de conception.

Des raisons d'efficacité: Pour disposer auprès de l'ensemble des services de l'État de l'audience, du prestige et de l'autorité nécessaires, il faut que le service de réforme soit assuré d'un appui décisif, non seulement personnel ou occasionnel mais institutionnel.

Il faut bien constater que dans la pratique, beaucoup d'États africains francophones n'ont pas suivi ces conseils.

En tout état de cause - et même si ceci n'explique pas tout - la mise en place d'un dispositif institutionnel inapproprié a pesé lourd dans les échecs de réforme constatés.

C. Les options de base - justificatifs

Comme on l'a vu dans le diagnostic, les options prises par les gouvernements divergent parfois sensiblement d'un pays à l'autre et au sein même de la communauté internationale. Les conséquences n'en sont pas neutres. Il paraît donc nécessaire de prendre parti en faveur des solutions qui semblent les mieux adaptées aux situations des pays francophones africains. Deux problèmes paraissent prioritaires :

- Le dispositif institutionnel de gestion : centralisation ou décentralisation;
- Le choix d'un système juridique : le système de carrière (modèle de type français) ou le système d'emploi (modèle anglo-saxon).

1. Centralisation/décentralisation de la gestion des personnels de l'État

La centralisation poussée que l'on connaît dans nombre de pays africains présente des avantages et des inconvénients. Avantages parce qu'elle assure une unité de vue tant en matière d'interprétation des textes qu'en matière de gestion des agents. Elle facilite et harmonise cette gestion pour autant

qu'elle bénéficie des supports informatiques adéquats. Pour citer un exemple seule la gestion centralisée permet la mise sur pied d'un système commun d'avancement, d'échelon et de grade fonctionnant avec objectivité.

En revanche, parce qu'elle régit un grand nombre d'individus, la gestion centralisée prend facilement un tour et un style impersonnels anonymes qui nuisent aux contacts avec les administrés, en l'occurrence les agents.

La décentralisation permet sans doute, au moins en principe, une gestion plus personnalisée et, par le fait même, plus humaine, mais, dans la réalité africaine, on constate qu'elle entraîne plus de déboires qu'elle ne compte de succès.

On enregistre en effet de nombreuses interprétations divergentes des textes statutaires qui se transforment à la limite en abus de pouvoirs des responsables locaux et en injustices vis-à-vis des agents (indemnités décidées à l'échelon du département). De plus, on observe, avec l'adoption de ce système, que les goulots d'étranglement que l'on reprochait à la gestion centralisée ne disparaissent pas mais ne font que se déplacer vers les niveaux décentralisés.

En outre, toute programmation globale des effectifs, toute étude prospective devient, dans ce système, beaucoup plus compliquée, pour ne pas dire impossible.

Une décentralisation poussée de la gestion des personnels peut être envisagée sous trois réserves :

- Une délimitation claire des attributions des services et de leurs relations avec l'organe central de gestion afin d'éviter qu'à terme ils n'outrepassent le rôle qui leur a été fixé et ne créent des circuits parallèles, des court-circuitages, des situations de fait;
- La mise en place d'un système d'arbitrage permanent permettant d'assurer en toute circonstance une unicité d'interprétation et d'application des textes;
- La mise en place d'un système permettant d'assurer une gestion prévisionnelle et une politique de formation pensées à l'échelle nationale.

Dans la pratique, on suggérera le maintien provisoire de la centralisation avec une déconcentration/décentralisation progressive et raisonnable, le pouvoir de décision en dernier ressort demeurant entre les mains des «responsables» vraiment responsables.

2. Le choix d'un système juridique: système de carrière/système d'emploi

Le système des personnels qui prévaut en Afrique francophone est basé sur le «système du statut». Ce système accorde en principe aux agents une stabilité d'emploi que ne leur assure pas ou leur assure moins bien le régime contractuel (système d'emploi). Cette stabilité d'emploi relativement meilleure constitue du reste souvent le motif invoqué pour justifier les moins bonnes conditions matérielles du système de carrière par rapport au régime de l'emploi.

La situation des agents soumis au régime de la carrière est dite légale et réglementaire ou encore statutaire, ou encore «fermée». On entend par là qu'elle est soumise à un statut qui peut être modifié unilatéralement sans que celui qui en est l'objet soit en droit, comme pourrait l'être l'agent contractuel, de prétendre qu'il y a violation des conditions de son engagement ou des droits qu'il a acquis.

Certains détracteurs du système de carrière ont instruit à son égard un mauvais procès. Selon eux, ce système ne permettrait pas d'assurer une relation immédiate avec les tâches à réaliser de sorte que le rendement n'aurait que peu d'effets sur l'évolution de la carrière d'un fonctionnaire. Comme on classe plutôt les diplômés que les emplois est-il écrit dans un rapport⁴⁹, il n'y a pas de lien entre le salaire payé et la nature du travail fourni. Si la critique est justifiée au regard de la situation de fait prévalant dans le pays étudié, son imputation à la nature du système de carrière est erronée⁵⁰.

Que l'on adopte un système de carrière ou un système d'emploi, on doit bien considérer que, dans les deux cas, les autorités responsables partagent ou devraient partager le même souci d'avoir en nombre et en qualité les fonctionnaires strictement nécessaires au fonctionnement idéal des services. Si un professeur d'université est placé dans un cadre supérieur et reçoit un traitement supérieur à celui d'un professeur de lycée, lequel est lui-même mieux rémunéré qu'un instituteur, c'est précisément qu'il y a un lien fondamental entre la rémunération, les responsabilités assumées et les tâches accomplies. Le système de carrière est non seulement compatible avec un système d'emploi, mais il est basé sur la définition des emplois. Comme on l'a vu en étudiant la réglementation, «le fonctionnaire est un agent nommé dans un emploi» (Statut de la Côte d'Ivoire de 1964, art. 1). Si les emplois n'ont pas été définis, ce n'est pas le système de carrière «en soi» qui doit être mis en cause, mais les carences au niveau de son application.

Quel que soit le système adopté, on doit bien reconnaître enfin, sur le plan pratique, que, dans les pays africains francophones, les emplois ont rarement été définis. Lorsque cela a été le cas, la question reste posée de savoir si cette définition a été rationnellement conduite (cf. Loi des cadres organiques) et dans quelle mesure le nouveau système a été systématiquement et rigoureusement mis en application (République centrafricaine, Comores).

La véritable différence entre système de carrière et système d'emploi se caractérise en fin de compte par le caractère permanent ou non de la fonction d'agent public.

Il est exact que l'engagement à terme pour une période donnée correspondant à des tâches précises permet en principe une adéquation meilleure du binôme formation/emploi et une plus grande flexibilité de gestion.

⁴⁹ Diagnostic général de l'administration publique centrafricaine. Plan d'action, rapport d'étapes. ENAP, Québec, octobre 1982.

⁵⁰ Voir Bilan de la réforme administrative en République centrafricaine. OFPA, avril 1995, op. cit.

En ce qui concerne l'Afrique, il faut nuancer l'affirmation selon laquelle ces pays ont opté pour le régime de la carrière puisqu'à côté des fonctionnaires sous statut coexistent des agents temporaires qui sont soumis au Code du Travail. Fonctionnaires sous statut et agents temporaires occupent souvent les mêmes emplois (permanents) et les seconds nommés sont tellement peu «temporaires» que beaucoup effectuent une carrière complète en cette qualité.

On a donc, pour des facilités de recrutement et sans pour autant que ceci corresponde toujours à des besoins réels, gauchi la nature et le bien-fondé du système de l'emploi.

On doit bien comprendre également que le système d'emploi qui peut fonctionner dans des pays où l'osmose entre secteur public et secteur privé est très forte devient beaucoup plus difficile à mettre en oeuvre dans des pays où le vivier des ressources humaines est limité et où le remplacement à terme échu d'agents publics de la haute fonction publique (magistrats, diplomates, chefs de circonscription territoriale) devient très spéculatif.

La véritable raison de défendre le système de carrière résulte des dangers du système patrimonial (voir plus haut). Il y a tout lieu de craindre que le remplacement de tel ou tel agent ne soit pas dicté par des critères de compétence ou de résultats mais plutôt par des considérations plus personnelles. Comme l'écrit Wouter Van Ginneken⁵¹: «L'inamovibilité de l'emploi peut être considérée comme une garantie nécessaire pour que les fonctionnaires s'acquittent de leurs obligations d'une manière impartiale sans avoir à craindre de conséquences fâcheuses pour leur carrière».

L'inamovibilité, répondent les détracteurs, est facteur de paresse et de laissez-aller. Ce n'est pas forcément faux. On doit souligner cependant que cette inamovibilité de principe a un caractère non absolu, le statut pouvant prévoir un certain nombre de mesures le tempérant (procédure disciplinaire, suppression d'emploi, abaissement de l'âge de la retraite...). Le système de carrière n'a pas empêché le «dégraissage» des effectifs dans le cadre des programmes d'ajustement structurel.

«Quels que soient les mérites que l'on peut reconnaître au système de l'emploi, disait M. Joseph Tadjou Ehue, ancien Ministre ivoirien de la fonction publique, il n'y a pas de doute qu'il pourrait difficilement être adopté dans un pays en voie de développement comme la Côte d'Ivoire, où les options politiques, les tâches permanentes et diversifiées de l'État s'accommoderaient mal d'un système fondé sur la précarité des emplois publics⁵² ».

N'ajoutons pas, sous prétexte de modernisme, au désordre actuel un nouveau désordre par un changement intempestif et mal contrôlé du système de carrière en place.

⁵¹ Revue internationale du Travail, vol. 129, n° 4, 1990.

⁵² Kebe Yacouba, « A quoi sert notre fonction publique ? », Fraternité Matin, 10 juin 1981.

Si on ne craint pas les effets pervers du système patrimonial, on pourra envisager par étapes la mise en place d'un système d'emploi pour les cadres moyens et subalternes de la fonction publique. S'agissant des cadres A, dans le contexte actuel, le maintien du statu quo paraît raisonnable.

D. Valorisation de la formation et organisation du travail gouvernemental

Même si les politiques et les programmes de formation/perfectionnement sont bien orientés, on doit constater que la formation n'induit pas automatiquement le progrès.

Si la formation a sa logique interne (étude des besoins, étude des moyens, mesures incitatives, etc.) elle a également sa logique externe. Autrement dit et pour utiliser un terme sartrien, elle doit être mise «en situation» par rapport à :

- une politique nationale cohérente des ressources humaines;
- un environnement qui va ou non permettre, en amont et en aval, de la valoriser en motivant les fonctionnaires par le plein exercice de leurs compétences et des responsabilités qui en découlent. Il est bien connu, par exemple, qu'une administration fonctionnant avec des personnels de qualité moyenne mais bien coordonnés sera plus efficace qu'une administration utilisant des personnels de grande qualité mais fonctionnant sans coordination. Indépendamment des facteurs liés à la situation personnelle des agents, la valorisation des compétences est liée, sur un plan général, à l'organisation du travail gouvernemental et sur un plan plus spécifique à l'organisation des services où le fonctionnaire est appelé à travailler.

a) Motivation et situation personnelle

Un fonctionnaire a mille et une raisons plus ou moins discutables d'être démotivé (paresse, manque de conscience professionnelle, manque d'attrait pour le service public, conflit d'intérêts...). Ces raisons personnelles relèvent du champ d'investigation du psychologue ou du sociologue. Elles ne sont pas sans intérêt mais ne nous intéressent pas directement. Au delà de ce champ d'investigation, il y a des raisons objectives de démotivation liées à l'environnement (au sens large du terme) politique, social, culturel, managérial. C'est sur ce terrain que le spécialiste en gestion publique peut et doit agir.

Une première cause de démotivation est liée à la politique des rémunérations de moins en moins satisfaisante qui incite le fonctionnaire à s'investir en même temps dans d'autres secteurs.

Le processus de démocratisation engendre une politisation de l'administration. Les fonctionnaires, ou au moins certains, sont plus soucieux de participer à la course au pouvoir que de leur fonction. Les autres sont démotivés, sachant que nominations et responsabilités sont fonction de la victoire de tel ou tel camp («système des dépouilles»).

Le haut fonctionnaire, s'il n'est pas lui-même un politique, se trouve écarté du processus de décision politique et ne devient plus qu'un simple exécutant. D'où démotivation.

S'il a vocation à participer à l'exercice du pouvoir, c'est-à-dire à la définition et à l'exécution des politiques nationales, encore faut-il que les processus institutionnels nécessaires aient été mis en place. Ceci pose le problème de l'organisation du travail gouvernemental qu'on ne peut discuter en détail dans le cadre de cette étude ⁵³.

b) Motivation et organisation du travail gouvernemental

Souvent, cette organisation du travail laisse sérieusement à désirer ⁵⁴.

i) La priorité est de réhabiliter le Secrétariat général du Gouvernement.

Dans toute administration moderne, le Secrétariat général du Gouvernement, placé auprès du Premier Ministre, est l'organe de coordination du travail gouvernemental. Il assure plusieurs fonctions :

- Il établit les liaisons et la coordination entre les différents départements ministériels, en transmettant, pour avis et observations, les projets de textes émanant des ministères aux autres départements concernés, en organisant les réunions intersectorielles qui s'avèrent nécessaires et en constituant, en tant que de besoin, des groupes de travail ou commissions ad hoc;
- Il suit les séances du Conseil des Ministres. Il en établit les projets d'ordre du jour, en assure le secrétariat administratif, en élabore les procès-verbaux de séances et surveille l'exécution des décisions qui y sont prises;
- C'est une «instance de régulation» qui intervient au niveau des procédures et du circuit de décision du travail gouvernemental et du contrôle de légalité des textes administratifs;
- Il est également la mémoire institutionnelle du gouvernement: tous les dossiers et procès-verbaux du gouvernement y sont classés et archivés et son fichier législatif qui répertorie tous

⁵³ A titre indicatif et pour une compréhension plus exhaustive du problème, voir Instruction n° 001 (Président de la République) relative aux règles et procédures régissant le travail gouvernemental, 31 juillet 1984 (Mali).

⁵⁴ Cameroun : Comité ad hoc de réflexion sur le programme de la réforme administrative et de la gouvernance (avril 1996) : « Le Premier Ministre, chef de gouvernement, n'a pas de pouvoir réglementaire autonome. Dans la pratique il ne dispose pas d'instruments pour assurer la coordination et l'animation de l'action gouvernementale. L'absence de Conseil des ministres tout comme la rareté des conseils de cabinet fait que le gouvernement manque de solidarité. Chaque ministre, dans son secteur, s'occupe de la gestion de son personnel et de son budget, évitant autant que faire se peut de prendre des initiatives qui pourraient être mal vues par la hiérarchie. »

les textes législatifs et réglementaires a une fonction de documentation pour tout acte qui est devenu public;

- Il est responsable de la publication au Journal Officiel;
 - Le Secrétariat général est la mémoire institutionnelle de la fonction publique.
- ii) Par ailleurs, la gestion déficiente du service où travaille le fonctionnaire constitue non seulement une cause de démotivation mais inhibe l'exercice des capacités et des qualifications. Les causes de cette déficience sont nombreuses. On peut citer entre autres :
- L'absence de définition des structures (organigrammes), des attributions des services et des postes (cadres organiques). D'où imprécision au niveau des compétences requises et des responsabilités à assumer;
 - L'absence d'organisation des services (pas d'organisation du travail gouvernemental, pas de programme de travail, pas de contrôle de gestion, pas d'évaluation des résultats au niveau collectif ou au niveau individuel);
 - L'absence de politique d'emploi rationnel des effectifs en fonction des disponibilités de postes et des compétences;
 - L'absence de discipline au sein des services (absentéisme);
 - Mutations et promotions inexistantes ou arbitraires;
 - L'absence de recours légal (gracieux et contentieux) ou inefficacité de ces recours;
 - L'absence de système informationnel interne et externe;
 - L'absence d'un système de participation aux décisions;
 - L'insuffisance des dotations en moyens humains, financiers et équipements;
 - Éventuellement, les effets de substitution au niveau de l'assistance technique internationale (les experts prennent la place des nationaux).

En même temps qu'on «perfectionne» les agents, on doit remédier aux carences de l'organisation. La formation/perfectionnement doit aller de pair avec une bonne gestion.

III. CONCLUSIONS DE LA DEUXIÈME PARTIE

Les réformes, qu'elles soient ponctuelles ou globales, se heurtent à une série d'obstacles considérables, de cercles vicieux qui en rendent la réalisation délicate (absence ou inadaptation de structures d'encadrement de la réforme «au sommet», manque de cadres, incompétences, absentéisme, manque de moyens financiers, patrimonialisme etc. La liste pourrait être longue).

Au-delà du problème de l'encadrement et de la qualité des travaux de réforme, revient sans cesse le problème de la volonté politique qui est le préalable incontournable du succès. C'est presque une clause de style. Cette volonté politique s'est révélée très souvent défaillante : «Il faut bien constater que ce qu'on appelle ici réforme, là modernisation, procède souvent d'arrière-pensées politiques ayant pour but de jeter de la poudre aux yeux pour masquer les insuffisances ou apaiser l'impatience ou les frustrations d'une opinion publique insatisfaite. Des réformes de ce type qu'on pourrait appeler «réformes-alibis» n'ont aucune chance d'aboutir»⁵⁵.

M. Nembot va dans le même sens: «La gestion des affaires publiques intègre souvent, comme le dit le professeur J. Chevallier, la logique des «politiques symboliques». La stratégie de réforme devient versatile dès lors qu'elle est destinée à maquiller la face d'honorabilité des gouvernants vis-à-vis de l'extérieur. En vue de rassurer les bailleurs de fonds, l'élite dirigeante se livre à une démonstration ostensible et simulatrice du zèle réformateur»⁵⁶.

Alain Tobelem⁵⁷ de la Banque mondiale nuance ce point de vue. Dans certains cas les dirigeants n'auraient pas pris la mesure des réalités. «Il est très fréquent que les gouvernements se fixent des programmes de modernisation de leurs politiques et de leurs structures, sans se rendre compte que les appareils administratifs existants, la législation et la réglementation correspondant aux secteurs affectés ou concernés par les changements projetés, sont tellement figés, qu'ils empêcheront, en fait, de procéder à quelque changement que ce soit. Dans la plupart des pays en voie de développement, on retrouve cette situation où la modernisation devient une sorte de programme magique qui doit réussir simplement parce qu'on en a décidé ainsi».

Dans d'autres cas il y aurait tromperie délibérée.

«Parfois cela est plus grave que l'incompétence: il s'agit de véritable mauvaise foi politique, par exemple lorsqu'on annonce des changements qui provoquent un espoir de progrès dans la population, surtout celle qui souvent contribue à ces progrès sous forme de sacrifices, alors qu'on

⁵⁵ Note sur les projets de réforme administrative par M. Rambourg, PNUD/Nations Unies, 19 oct. 1979.

⁵⁶ Moïse Nembot, op. cit., p.175 et J. Chevallier, Science administrative, Paris, PUF, 1986.

⁵⁷ Alain Tobelem, «Système d'analyse de capacité institutionnelle pour l'ajustement structurel », LATPS Occasional Paper Series Banque mondiale, 26 déc. 1991.

sait bien que les adaptations institutionnelles nécessaires comme préalable à la réalisation des changements en question, ne seront pas faites.»

Ces observations nous renvoient aux problèmes de la réalité du pouvoir et aux problèmes de crise culturelle qui sont au coeur du redimensionnement quantitatif et qualitatif des fonctions publiques de certains pays africains.

TROISIÈME PARTIE GOUVERNANCE ET RÉFORME ADMINISTRATIVE

On convient aujourd'hui que la condition fondamentale d'un développement réel est liée à une meilleure gestion de la «chose publique».

Les bailleurs de fonds, et notamment la Banque mondiale, ont, à cet égard posé récemment (années 1990) une problématique nouvelle, le concept de «gouvernance».

La gouvernance est quelquefois définie comme le «bon gouvernement» ou la «bonne administration». Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, dans une publication récente, la définit comme «la bonne gestion des affaires publiques⁵⁸». C'est la définition que nous retiendrons.

Mais les réformes administratives lancées à l'époque des partis uniques avaient également pour objectif la bonne gestion des affaires publiques. Il convient d'aller plus avant dans la définition précise de gouvernance pour mesurer l'apport nouveau qu'elle représente. Ce sera l'objet de notre premier point.

Dans un deuxième point, nous nous attacherons à définir le contenu de la gouvernance à la fois au niveau politique et au niveau administratif et les répercussions que cela peut entraîner dans le cadre précis de remise en ordre des fonctions publiques objet de cette étude.

Enfin, à la lumière des critiques émises ces dernières années s'agissant de l'assistance technique internationale, nous essayerons de discuter certaines propositions nouvelles envisagées par les autorités nationales et les bailleurs de fonds.

I. DÉFINITION ET CONTENU DE LA GOUVERNANCE

A. Essai de définition - mise en perspective

Il n'est pas inutile de rappeler les principales étapes de l'apparition du nouveau concept:

- Les études de la Banque mondiale sur le développement en Afrique (Perspectives à long terme de l'Afrique subsaharienne, 1989) dans lesquelles il était souligné que, sans amélioration des systèmes de gouvernement, il ne saurait y avoir de développement durable;
- L'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) en mai 1990, qui mentionne dans son préambule les notions de

⁵⁸ Lignes directrices sur la coopération pour le développement, Paris, OCDE, 1995.

démocratie pluraliste, d'État de droit, de respect des droits de l'homme et d'économie de marché. Celles-ci sont explicitement reprises dans l'article 1 qui définit l'objet de la BERD.

La question a été également abordée au cours de la réunion du CAD les 3 et 4 décembre 1990, sous l'angle du développement participatif. La note de son secrétariat dit ceci:

«Il ne peut y avoir de développement participatif sans un bon gouvernement. Il est certes difficile de définir ce qu'il faut entendre par un bon gouvernement, mais la compétence et l'honnêteté, le sens des comptes à rendre au public, une large participation de la population aux débats et aux décisions touchant les questions centrales et, d'une façon générale, l'encouragement de l'initiative individuelle ou communautaire en sont manifestement des ingrédients indispensables. Cela sous-entend le renforcement d'institutions et d'organisations extra-gouvernementales aptes à concourir à l'établissement d'un bon gouvernement ainsi qu'à l'amélioration de la capacité de gestion à tous les niveaux.»

Cette idée de «gouvernance» a été reprise et officialisée dans le rapport sur la réunion consultative de la cinquième reconstitution générale du Fonds africain de développement (février 1991) : un paragraphe, à la rédaction duquel ont participé le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne précise en effet :

«Les États participants ont souligné l'importance du rôle que jouent les bons systèmes d'administration à tous les niveaux dans un développement économique équitable et durable et ont estimé que le Fonds pourrait concourir au renforcement de la capacité des institutions nationales et locales à fonctionner efficacement. A cette fin ils ont mis l'accent sur l'importance d'une gestion judicieuse des programmes de dépenses publiques; d'une plus grande responsabilisation; de l'amélioration de l'environnement juridique et réglementaire favorable à l'initiative dans les secteurs public et privé. Par ailleurs, le Fonds devrait contribuer à élargir la participation des populations aux processus de développement et veiller à la pleine utilisation des ressources et du potentiel humains. »

Du côté français, depuis le lien établi par le Président de la République dans son discours de La Baule du 20 juin 1990 entre l'effort d'aide de la France et les progrès accomplis vers plus de liberté au sein des États bénéficiaires, le choix de la démocratie et la notion d'État de droit ont été réaffirmés.

La Banque mondiale a donné de la gouvernance la définition suivante ⁵⁹:

«La direction et le contrôle politique exercés sur la société civile en relation avec la gestion de ses ressources en vue du développement économique et social.»

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définit de son côté la gouvernance comme «la gestion des affaires de la nation». Elle englobe, ajoute le PNUD :

⁵⁹ Document technique n° 225, op. cit.

1. La démocratie politique

La démocratie politique consacre, dans un système de multipartisme, l'élection libre comme mode de désignation des principales autorités du pays et, par voie de conséquence, leur légitimité populaire.

Il va de soi qu'un tel système ne peut fonctionner que dans les pays où existe une situation de paix et de sécurité. Ceci se rapporte concrètement à une garantie de l'intégrité du territoire national ainsi qu'à la sécurité des personnes y vivant.

a) Le processus de démocratisation

Au moment des indépendances, les dirigeants africains ont justifié la mise en place du système de parti unique par l'absence de classe sociale ou de lutte des classes. D'autres arguments reposaient sur la nécessité de la construction nationale qui implique que l'unité nationale soit réalisée pour fonder l'État sur la nation composée d'ethnies diverses et souvent opposées. Les dirigeants de l'époque soulignaient que le multipartisme serait un danger dans la mesure où les partis auraient une base tribale ⁶².

Ces arguments sont entachés de partialité, mais ne peuvent être écartés d'un revers de main. Le processus de démocratisation risque en effet de réveiller les vieux démons de la division et de la confrontation. De nombreux auteurs africains ont insisté également sur la spécificité culturelle des «sociétés noires». Elle débouche sur une interprétation fixiste de la culture et de l'histoire, paravent à des conceptions «ancestrales» du pouvoir et à son extrême personnalisation. Dans ce contexte, les idées d'opposition sont considérées comme des «idées de contrebande, de dissidence, voire de subversion ⁶³». Il ne faut pas oublier que la démocratie comporte un enjeu d'accession et de conservation du pouvoir, source de luttes intenses et parfois sans merci. Comme disait Vauvenargues: «En politique, on ne peut s'agrandir sans se traverser». La représentation d'une démocratie apaisée et consensuelle relève davantage d'un a priori que d'une réalité.

Beaucoup d'auteurs ont également souligné le lien entre développement et démocratie. La pénurie pose le problème du partage non seulement du pouvoir mais des richesses. Démocratisation ou pas, il s'agit toujours de se placer à un point stratégique de circulation, d'accumulation ou d'allocation des ressources. La lutte quotidienne pour la survie, «l'attente du manger» privilégie la «politique du ventre». C'est dire que la démocratisation risque d'être déviée de son objet par la logique

⁶² Voir M. Rambourg, « Parti unique et administration en Afrique », Journal des études africaines, vol. 2, automne 1968, p. 137-146.

⁶³ Achille Mbembe, Afriques indociles, op. cit. Pour le célèbre économiste Tibor Mende il n'y a que deux sortes de régimes possibles dans les pays pauvres : « Les régimes autoritaires visant à perpétuer les inégalités existantes et les régimes autoritaires visant à réformer les structures. » Le prix du développement peut être l'autoritarisme politique et économique.

patrimoniale et la systématisation de ce que Mbembe appelle «La prédation». Comme le disait un responsable africain: «Avec la démocratie multipartiste le système du parti unique n'est pas mort, il n' a fait que se multiplier. Les partis d'opposition n'ont en commun que leur opposition face à la performance désastreuse du parti en place».

Il est également vrai que la démocratisation en Afrique a connu bien des avatars: indépendamment des problèmes liés à la mise en place du système électoral (constitution des listes, pression sur les candidats et les électeurs, faible participation, fraudes électorales) et de l'inexistence d' une majorité d'idées (nombre des partis, absence de programmes etc.), on soulignera deux éléments-clés mis en lumière dans un document des Nations Unies ⁶⁴:

- D'une part, des pratiques antidémocratiques peuvent être décelées là même où les traditions démocratiques sont les plus enracinées: «On mentionnera le financement des candidats par des groupes d'intérêts particuliers et le manque de transparence de certaines institutions étatiques (à commencer parfois par la commission de contrôle des élections)».
- D'autre part, le dévouement consécutif à des frustrations accumulées sous des régimes à parti unique, pendant des dizaines d'années, a provoqué une certaine confusion entre élection multipartiste et démocratie durable. Le peuple souverain, détenteur d'une parcelle de souveraineté, veut tout de suite et à tout prix, rendant la situation des nouveaux gouvernants difficile et provoquant de nouvelles frustrations. Le risque est grand, comme disaient les Anciens de passer rapidement d'un système de démocratie (souveraineté du peuple) à un système d'ochlocratie (souveraineté de la populace).

Sur le plan de la réforme administrative, la démocratisation entraîne une désaffection de certains fonctionnaires plus motivés par la course au pouvoir que par la réalisation des tâches professionnelles. Le déchaînement des luttes de factions parasite les institutions et incite les autorités à l'indécision politique et à la prudence; beaucoup de mesures sont ainsi reportées sinon aux calendes grecques du moins à la période postélectorale.

L'évaluation des progrès accomplis dans le processus de démocratisation reste mitigée ⁶⁵.

Il reste beaucoup à faire pour mettre en oeuvre une véritable démocratisation. Elle seule, en tout état de cause, permet de s'opposer, de dénoncer, de se substituer. Elle seule permet l'alternance et le contrôle de la compétence et de l'intégrité des institutions. Elle seule confère la légitimité du mandat

⁶⁴ A/48/935, 6 mai 1994. p.118-138.

⁶⁵ Voir article « L'amer souvenir de La Baule », dans Le Monde du 17 mars 1997. Interview du Président Epedama : « La démocratie ce n'est pas du prêt-à-porter... Nous voulions une démocratisation progressive. Au lieu de cela nous avons eu le chaos et l'opposition a pillé les caisses... Ici, au Togo, ça n'a pas marché, mais il y a eu de la casse. Ailleurs, au Bénin, au Niger ou à Madagascar, ça a marché, mais ça n'a pas duré. »

de gouverner sans garantir pour autant, malheureusement, que les autorités élues l'exercent avec sagesse, équité et compétence.

Le rapport des Nations Unies, déjà cité, conclut (par. 128):

«La démocratie n'est pas le seul moyen qui permette d'améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics, mais c'est le seul qui soit fiable. Grâce à l'élargissement de la participation populaire que favorise la démocratie, les grandes aspirations et les priorités sociales ont davantage de chances d'être prises en compte dans les objectifs nationaux de développement. Grâce à la mise en place de mécanismes appropriés d'alternance politique, la démocratie permet de protéger la compétence, la fiabilité et l'intégrité des institutions étatiques fondamentales - y compris la fonction publique, le système légal et le fonctionnement même du processus démocratique. En fondant la légitimité politique des gouvernements, la démocratie renforce leur aptitude à remplir efficacement leurs fonctions. En exigeant des gouvernements qu'ils rendent compte de leur action aux citoyens, la démocratie les rend davantage sensibles aux préoccupations de la population et les incite à prendre des décisions transparentes.

«Le mandat de gouverner que la population lui a confié confère au gouvernement sa légitimité. Si la démocratie ne peut pas assurer instantanément la bonne gestion des affaires publiques et si l'institution d'un État démocratique n'entraîne pas non plus sur-le-champ l'amélioration notable des taux de croissance, des conditions sociales ou de l'égalité, elle rapproche cependant l'État de la population.»

Tout processus de démocratisation comporte des risques. Pour le rendre plus opérationnel il faut le renforcer par l'amélioration d'autres mécanismes institutionnels.

b) La mise en oeuvre du principe de la séparation des pouvoirs

Le processus de démocratisation implique le respect du principe de la séparation des pouvoirs : législatif, exécutif, judiciaire.

i) Le pouvoir législatif

L'objectif est de donner au Parlement les capacités lui permettant de jouer son rôle de façon effective. Pour cela, un programme spécifique doit être établi permettant à la fois de renforcer les attributions classiques inhérentes au pouvoir législatif (le vote des lois et le contrôle de l'exécutif) et d'avoir une meilleure maîtrise de la gestion organisationnelle et des ressources de l'institution⁶⁶.

⁶⁶ A titre indicatif nous donnons les grandes lignes d'un programme suggéré. Il vise :

- a) à renforcer les capacités conceptuelles et les attributions de l'institution ainsi que l'organisation du travail parlementaire notamment par :
- . une amélioration de la gestion organisationnelle de l'institution parlementaire (Assemblée,

ii) Le pouvoir exécutif

Le renforcement de la capacité du gouvernement à définir et à mettre en oeuvre les politiques nationales et le renforcement de la capacité des ressources humaines dont il dispose et dont il a besoin constitue le noyau dur de la gouvernance.

A cet égard, tous les éléments mis en lumière dans les deux premières parties de cette étude restent aussi valables dans le contexte de la gouvernance que dans celui du parti unique.

iii) Le pouvoir judiciaire

Il n'est pas d'État de droit sans justice indépendante et efficace. L'administration judiciaire fonctionne actuellement dans beaucoup de pays dans des conditions précaires⁶⁷.

La réglementation, comme on l'a vu (voir première partie de l'étude) est vaste, complexe, mal connue et souvent inappliquée. La justice doit également prendre en compte l'imbrication des droits en présence parfois incompatibles (droit moderne d'inspiration occidentale, droits coutumiers locaux, statuts personnels de droit musulman). L'administré étant peu au fait de l'état de la législation, le fonctionnaire est d'autant plus tenté d'user et même d'abuser de son statut d'autorité que les administrés connaissent mal leurs droits et par conséquent ignorent où se situent les limites

administration, etc.) suite à un audit organisationnel et fonctionnel ;

- . un programme de formation au profit des membres du Parlement dans les techniques d'évaluation et de suivi des politiques et des programmes publics ;
- . la création d'une cellule de prospection (long terme) et de réflexion sur des domaines d'ordre stratégique de la société nationale méritant une action parlementaire ;
- . une mise sur pied d'unités indépendantes d'audit financier visant à contrôler les comptes publics ;
- . la formation en techniques de rédaction des lois pour le personnel spécialisé du Parlement et de l'administration parlementaire ;
- . une amélioration de l'interface Parlement et pouvoir exécutif (gouvernement et administration) ;

b) à améliorer la gestion des ressources parlementaires, notamment par :

- . l'établissement d'un code de déontologie du personnel parlementaire et de l'administration parlementaire ;
- . l'établissement de manuels de procédures de gestion des ressources parlementaires (humaines et financières) ;
- . l'instauration d'un dispositif de gestion permettant aux membres des commissions parlementaires de suivre effectivement l'évolution de l'exécution des décisions du Parlement et de préparer des rapports circonstanciés à cet effet ;
- . la création d'un système d'organisation et de gestion des informations parlementaires à travers une banque informatisée de données et la maîtrise de la gestion des archives parlementaires.

⁶⁷ G. Conac et J. de Gaudusson, Les cours suprêmes en Afrique, 1988 et J. de Gaudusson, La justice en Afrique.

de l'autorité de l'État. Le système de corruption ne fait qu'aggraver les relations administration-administré.

Il s'agit en deuxième lieu de mettre l'institution judiciaire en état de fonctionner réellement, de dire le droit et de voir les décisions qu'elle prend exécutées et respectées par tous. Ce volet comporte entre autres la réhabilitation des tribunaux, la fourniture de moyens en matériel, en documentation juridique et en personnels d'appui compétents et en nombre suffisant.

Dans ce contexte, des mesures immédiates touchant à l'interprétation des textes et à la capacité de l'institution judiciaire pourraient constituer l'étape première d'une réhabilitation globale de l'institution judiciaire.

Il convient de mettre d'abord l'administration centrale du Ministère de la justice en état d'accomplir l'oeuvre de clarification, de conciliation, de simplification et le cas échéant d'élaboration des textes législatifs fondamentaux que sont un code foncier, un code des investissements, un code de procédure qui font parfois cruellement défaut. Ces textes une fois adoptés devront faire l'objet d'une publication immédiate au Journal Officiel afin que tous les citoyens puissent s'y référer. Cette publication devra être accompagnée de toutes mesures et actions propres à en éclairer le contenu, à en diffuser la connaissance, à en vulgariser l'approche et la compréhension.

Il est nécessaire par ailleurs d'augmenter la qualité de l'administration judiciaire à travers un programme de renforcement des capacités organisationnelles et managériales du personnel judiciaire. Dans ce cadre, une action de formation spécialisée, ponctuelle dans un premier temps et permanente à terme, des magistrats, juges de paix et auxiliaires de justice (greffiers, huissiers, etc.) sera mise en place. La formation-adaptation des magistrats et auxiliaires de justice actuellement en fonction s'effectuera le plus possible sur place par des stages itératifs de courte durée destinés à leur donner les compléments de connaissance juridiques théoriques s'il y a lieu et le savoir-faire pratique que leurs fonctions nécessitent (conduite de l'instruction, rédaction des actes, conduite des séances de jugement etc.).

Cet effort de formation ne pourra être limité aux seuls agents de l'administration judiciaire, mais devrait s'étendre également à ceux occupant un emploi dans le domaine de rédaction des lois et dans le domaine juridique (conseillers juridiques, Secrétariat général du Gouvernement, juristes opérant dans les différents secteurs).

La remise en ordre de l'administration judiciaire ne peut avoir son plein effet que dans la mesure où les administrés et les justiciables lui font confiance. Tel ne semble pas être le cas dans beaucoup de pays africains. Comme l'explique M. Nembot⁶⁸, la «justice de l'État africain «moderne» rebute le justiciable potentiel».

⁶⁸ M. Nembot, op. cit., p. 415 et suivantes.

Dans l'Afrique traditionnelle, la justice permettait de rétablir l'harmonie des rapports sociaux. Une fois le litige réglé par la palabre, les parties étaient conviées à faire un geste symbolique de réconciliation. La justice d'aujourd'hui fonctionne comme «un combat d'arène» dont la procédure est incertaine ⁶⁹.

La réticence des fonctionnaires à déférer les décisions administratives dont la légalité est douteuse a été analysée au Bénin: sur 119 fonctionnaires interrogés, 109 refusent de contester devant le juge administratif une sanction illégale émanant de l'autorité supérieure⁷⁰. Cette attitude s'explique par le peu de confiance des justiciables à l'égard du système judiciaire mais relève également du système patrimonial. L'affrontement en justice d'un agent avec son chef est vite assimilé à une lutte «pour le trône»⁷¹ ou à une entreprise de caractère «incivique»⁷². Derrière l'individu citoyen survit l'homme maillon d'une chaîne communautaire ⁷³.

Le juge lui-même n'est pas à l'abri du système patrimonial. «Le juge qui reçoit inconsidérément de tels recours s'expose au soupçon de complicité avec le requérant »⁷⁴. Il ne peut être que prudent dans la mesure où il se sent vulnérable.

Une fois encore on constate que la mise en oeuvre d'une restauration de «l'État de droit» élément-clé de la gouvernance n'est pas simplement un problème de structures et d'organisation.

2. La démocratie administrative

Les grands principes définis dans le cadre du processus de démocratisation (libertés publiques, contrôle de l'action publique, obligation pour l'administration de rendre compte) doivent se traduire sur le terrain de façon concrète ⁷⁵.

⁶⁹ Voir J. Verges, Pour en finir avec Ponce Pilate, Paris, Le Pré aux Clercs, 1983.

⁷⁰ Voir Théodore Holo, «Contribution à l'étude des chambres administratives : le cas du Bénin» dans Les cours suprêmes en Afrique, la jurisprudence administrative, Paris, Economica, 1988.

⁷¹ G. Conac (coord.), L'Afrique en transition vers la démocratie économique, Paris, 1993.

⁷² F. Gon, L'organisation de la justice administrative en République centrafricaine, RJPIC, n° 4.

⁷³ M. Kamto, « Une justice entre la tradition et la modernité », Afrique contemporaine, n° 156, 1990, p. 57.

⁷⁴ F. Wodie, «La législation», Encyclopédie juridique de l'Afrique, N.E.A., 1982, tome 1, p. 327.

⁷⁵ La distinction classique chère aux marxistes entre libertés formelles et libertés réelles. Voir M. Rambourg, Libertés publiques et ordre social. Aspects conceptuels, Editions de l'Université d'Ottawa, Justinien, juin 1968, p. 87-114.

Le rôle de l'État dans le fonctionnement de la société soulève deux grands problèmes :

- La participation de la société au fonctionnement de l'État;
- Les relations centre-périphérie dans le cadre d'un aménagement de la décentralisation administrative.

a) Administration et société civile

La participation des groupes à la vie politique peut prendre diverses formes et poursuivre des finalités multiples. La question est de savoir comment l'État peut institutionnaliser cette participation, seul moyen, pour lui, de la prendre en compte de manière réfléchie, organisée et contrôlée et seule manière, pour les groupes, d'en assurer la qualité, la pondération et la régularité.

L'organisation de la participation dans l'État suit la logique et la dynamique de l'action politique elle-même, c'est-à-dire la double dialectique ordre/mouvement et lutte/gestion.

L. Ouellet a démonté les mécanismes de cette dialectique ⁷⁶. Il écrit: «La politique, nous dit Burdeau (1981), est la «volonté de substituer aux équilibres sociaux spontanés l'aménagement réfléchi des structures de la société et des relations qui s'y établissent» ; la vie politique tire son sens d'une dialectique dont les pôles opposés sont l'ordre et le mouvement. L'action de l'État n'est rien d'autre qu'un effort pour fixer et gérer l'équilibre entre ces pôles, pour réguler le changement possible en fonction de l'ordre souhaitable (et inversement). La participation institutionnalisée au fonctionnement des organes de l'appareil de gouvernance constitue une contribution des groupes à la détermination de cet équilibre auquel préside l'État. La participation effective des groupes aux activités des organes de la gouvernance obéit à la même dialectique lutte/gestion.»

Bien entendu, pour que le système fonctionne, il faut que les groupes, associations et syndicats soient réellement représentatifs des intérêts qu'ils prétendent représenter et non l'émanation, sous couvert de fausses représentations, d'intérêts privés ou purement corporatistes. De là la nécessité pour l'État de définir un cadre institutionnel (statut des associations reconnues d'utilité publique) à la fois souple et clair ⁷⁷.

⁷⁶ L. Ouellet, Gouvernance et rôle changeant de l'État moderne, Communication n° 3 au Séminaire sur la gouvernance au Burkina Faso, 7-11 novembre 1994.

⁷⁷ Voir notamment Pauline Biyong, Essai sur la gouvernance, Ligue pour l'éducation de la femme et de l'enfant, Yaoundé, non daté.

Comme l'a montré par ailleurs L. Ouellet, la participation peut prendre différentes formes et aller de la simple information à la cogestion en passant par la consultation et la concertation. On n'en discutera pas ici ⁷⁸.

b) Administration et monde rural; la décentralisation administrative

Au-delà du problème de la participation de la société civile, se pose celui de la participation du monde rural aux affaires publiques dans les pays qui ont connu durant plusieurs décennies une centralisation excessive et bureaucratique qui a fait du paysan un partenaire soit exploité, soit marginalisé, soit les deux.

Dans le cadre d'une bonne gouvernance, impliquant transparence et «imputabilité» dans les affaires publiques, la décentralisation est devenue un des thèmes favoris de ses théoriciens. Elle se caractérise par un transfert plus ou moins important de compétences soit territoriales, soit fonctionnelles.

On n'abordera pas ici les problèmes techniques touchant le degré d'autonomie octroyé, le système de tutelle administrative mis en oeuvre, la répartition des ressources financières, humaines et techniques entre l'État central et les collectivités jouissant d'une certaine autonomie, la coordination entre les différents niveaux de décentralisation entre eux et celle de ces niveaux avec l'autorité centrale ⁷⁹.

Ce qui paraît intéressant c'est d'insister sur le problème de la compatibilité et de l'adaptabilité des modes de régulation sociale traditionnelle (chefferies traditionnelles) aux modalités «occidentalisées» de la gouvernance.

M. Nembot a remarquablement mis en lumière ⁸⁰ l'antagonisme persistant entre le monde paysan qui vitupère les «voleurs en col blanc» et les fonctionnaires qui, de leur côté, sont très réticents à l'égard d'une décentralisation accusée de nuire à l'unité nationale et source de gaspillage et de dilapidation des deniers publics.

Il a également souligné la dichotomie existant entre les autorités formelles (le maire, par exemple) lorsqu'elles sont nommées et le chef du village assurant de fait l'aménagement du village, dans la mesure où les cadres de l'administration centrale se «plaisant mieux dans les bureaux climatisés des ministères» sont défaillants au niveau du terrain.

⁷⁸ On pourra également consulter à ce sujet Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques, OCDE, 1995.

⁷⁹ Ceci doit faire l'objet d'une étude en soi.

⁸⁰ M. Nembot, op. cit., p. 432-472.

Nembot montre également, suite à l'exode rural, la retribalisation des populations à l'échelon urbain («village urbain») qui s'approprient de véritables missions de service public.

Pour les Africains, conclut-il, le village demeure le «centre du monde». Les peuples africains ne refusent pas la modernité, mais ils veulent l'aborder sans contrainte extérieure inutile et à partir de leur propre univers de références et de représentations.

De là l'importance de mesurer l'impact des valeurs traditionnelles et sociales dans le cadre de la mise en oeuvre d'un système de gouvernance et de les prendre en compte.

II. L' ASSISTANCE TECHNIQUE INTERNATIONALE

L' assistance technique internationale a joué un rôle considérable dans les projets de remise en ordre des fonctions publiques africaines. A-t-elle agi comme un placebo ou est-elle arrivée à accroître les capacités des fonctions publiques ? Doit-on envisager d'autres perspectives d'assistance ?

A. Les avatars de l'assistance technique internationale

Pour les spécialistes, l'assistance technique internationale est apparue au cours des années comme la langue d'Ésope, c'est-à-dire ce qu'il y a de meilleur et ce qu'il y a de pire.

De meilleur dans la mesure où elle a contribué au développement d'une «culture administrative» ; de pire dans la mesure où elle a été perçue comme un élément de perturbation, de substitution, voire de parasitisme. Les sursalaires ou avantages divers donnés aux nationaux travaillant au sein de projets - considérés comme des oasis - a contribué à créer une fonction publique nationale à double vitesse.

Considérée de 1960 à 1980 comme une panacée elle a fait l'objet depuis lors de critiques de plus en plus acerbes. Certains experts ont considéré que les difficultés rencontrées tenaient essentiellement à une insuffisante précision au niveau de la formulation des projets. L' amélioration de la présentation des documents de projet - souhaitable certes - n'a pas constitué en soi une garantie du caractère opérationnel des projets en question.

Un certain nombre de critiques ont été identifiées dans un article paru en 1990⁸¹. Elles peuvent se résumer comme suit :

«Le but de l'assistance technique est de faire passer, par un transfert de technologie, une structure administrative d'une situation de départ X à une situation Y. Malheureusement, très souvent, l'

⁸¹ M. Rambourg, «La conception des projets de développement financés par le système des Nations Unies», Revue française d'administration publique, n°54, avril-juin 1990, p. 187-204.

analyse de la situation X de départ repose sur des informations générales rapidement recueillies qui ne reflètent pas la situation exacte de la structure en question. Seul un «audit» organisationnel permettrait de tester le degré de capacité nationale de la structure et d'adapter le plan d'action en conséquence. Du fait que la capacité a été surévaluée, on arrive difficilement à la situation Y parce qu'on est parti d'une situation inférieure à X.»

On constate, par ailleurs, que le programme d'action interne des projets constitue un catalogue d'activités et de résultats envisagés sur le long terme. Il ne renseigne généralement ni sur le processus articulé des activités et des résultats, ni sur les indicateurs quantitatifs qui permettront d'évaluer, tout au long du processus, les produits intermédiaires.

Le problème le plus aigu est celui du transfert de technologies dans le cadre de bourses et de voyages d'études. Ceux-ci sont, dans certains cas, considérés comme de véritables «récompenses». Les boursiers suivent souvent des études longues à l'extérieur débouchant sur l'obtention de diplômes qui leur permettent d'obtenir des promotions en conséquence, au sein de leur fonction publique. Outre que les hommes sont inutilisables, au niveau du projet, pendant les périodes considérées (souvent extensibles), il n'est pas évident qu'à leur retour ils reviendront travailler au sein de la structure originale d'accueil du projet. Si c'est le cas, et en raison de la mobilité des fonctions publiques africaines, ils risquent les uns après les autres de recevoir une autre affectation. Les projets perdent parfois en cours de route leurs principaux éléments nationaux et compromettent ainsi la passation des relais aux nationaux à l'issue du projet lui-même.

De ce fait et du fait également que les projets sont des «îlots de prospérité» (ballons d'oxygène) au sein d'un environnement administratif aux ressources rares, les nouveaux arrivants nationaux souhaiteront bénéficier des mêmes avantages que leurs prédécesseurs. La conjuration des intérêts coalisés des principaux partenaires du projet (agences d'exécution ou bureaux d'études, fonctionnaire de contreparties nationales, consultants nationaux, experts internationaux) poussera à l'extension des projets au-delà des limites fixées au départ.

Par ailleurs, la deuxième génération de professionnels africains éduqués supporte de plus en plus difficilement, trente ans ou plus après les indépendances, la présence de très nombreux experts permanents sur le terrain. Or, par un paradoxe curieux, l'effondrement des rémunérations, les mauvaises conditions de travail et les possibilités de départ dans des conditions avantageuses (dans le cadre de mesures de «dégraissage» de la fonction publique préconisées, notamment, par la Banque mondiale) n'ont pas toujours permis aux gouvernements de retenir les meilleurs. Ce qui a entraîné par contrecoup soit le maintien des besoins en compétences extérieures, soit un affaiblissement des compétences nationales.

D'autres critiques, souvent très valables ont été évoquées: faible rentabilité de l'aide, balkanisation et noria des projets, exécution nationale des projets insatisfaisante, absence de mémoire institutionnelle, contradictions des modalités d'intervention des assistances extérieures. Comment remédier aux différentes inadaptations de l'assistance technique internationale ?

Pour beaucoup d'experts, l'assistance technique a constitué de fait «une subvention déguisée versée aux budgets de fonctionnement»⁸² à fonds perdu et sans contrepartie en termes de renforcement institutionnel.

La critique est sans doute caricaturale, mais traduit le profond désenchantement engendré au niveau du renforcement institutionnel par l'assistance technique internationale ces dernières années.

B. La mise en oeuvre d'un nouveau partenariat

1. Conclusions générales

Presque depuis l'indépendance, le secteur public, dans les pays africains francophones au sud du Sahara, a été affecté par de nombreux dysfonctionnements ayant pour conséquence de réduire ses capacités de conception, de gestion, de suivi et de contrôle des missions de développement qui lui sont assignées.

Les causes de ces dysfonctionnements, comme on l'a vu, sont principalement d'ordre structurel et socio-culturels et relèvent notamment d'objectifs insuffisamment précis, exhaustifs et hiérarchisés, d'une organisation déficiente de la coordination interministérielle et du travail gouvernemental, d'une allocation non optimisée des ressources humaines et financières, d'une insuffisante rigueur dans l'application de l'État de droit, d'un manque de moyens financiers, d'un manque de volonté politique, de facteurs socio-culturels ayant un impact négatif (patrimonialisme, corruption) et d'un manque de coordination au niveau de l'intervention des partenaires de développement.

Toutes ces défaillances conduisent à une situation de quasi-blocage de l'action publique ne laissant que des moyens limités de lutte contre les conséquences négatives d'un environnement conjoncturel très dégradé et contraignant. La persistance de cet état de chose constitue un facteur de prolongation et vraisemblablement d'aggravation de la crise économique et financière qui secoue les pays.

L'apparition du concept de gouvernance n'a pas modifié le fond des problèmes. Elle les a seulement transposés dans un contexte économique de marché et politique de pluralisme avec les avantages et les inconvénients que cela comporte (société libérale de type anglo-saxon). Ce concept de gouvernance aura permis au moins en partie de clarifier le rôle de l'État⁸³. Encore doit-on veiller,

⁸² Voir E.J. Berg (coord.), Penser la coopération technique - Réforme pour renforcer les capacités en Afrique, PNUD, Ed. Economica, 1994.

⁸³ On ne discutera pas ici des divers discours sur l'État : Les ultra-libéraux (Friedman), la notion d'État minimum («Le retour à l'essentiel»). Une certaine évolution doit être notée. On a commencé à considérer les gouvernements comme dotés de pouvoirs excessifs (Voir Killick, « Twenty-five Years Ago in Development », Development Policy Review, Londres, juin 1986). On a débattu plus fondamentalement par la suite des rôles respectifs de l'État et du marché (N. Stern., « The Economics of Development. A Survey », Economic Journal, Oxford, septembre 1989. Aujourd'hui il ne s'agit plus

dans des pays à forte fragmentation sociale et où sont en lutte des forces centrifuges fortes, à ne pas affaiblir l'État, seul garant de la cohésion sociale et de la paix civile.

La gouvernance a le mérite de mettre en lumière le rôle du processus de démocratisation (ouverture, contrôle, discussions) et le rôle de la société civile, au sens large du terme, en tant que partenaire du processus de réforme. On a souligné cependant l'ambiguïté que peuvent impliquer de tels processus qui, selon les cas, peuvent déboucher sur des situations consensuelles ou, au contraire, conflictuelles.

Ce qu'il est important de souligner c'est que, gouvernance ou pas, la réforme des fonctions publiques doit surmonter toute une série de problèmes délicats, ce qui implique de nouvelles approches au niveau de la coopération technique.

2. Un programme de gouvernance

a) Définition

On convient aujourd'hui que l'insuffisance des résultats obtenus dans le passé résulte d'une absence de conception globale et de fil conducteur de l'ensemble des actions entreprises. La dispersion et la sectorialisation des efforts ont été incapables d'apporter des réponses adéquates à un problème qui est structurel et global.

Pour rompre les cercles vicieux liés à ces interventions ponctuelles et fragmentaires, il paraît nécessaire de formuler un programme-cadre de renforcement institutionnel prenant en compte l'ensemble des problèmes, leur interconnexion et la coordination nécessaire des interventions d'assistance technique extérieure.

On doit bien comprendre qu'une telle approche ne fait pas obstacle à des interventions de caractère ponctuel dans la mesure où elles s'intègrent dans le plan général d'intervention. Dans ce contexte, le gouvernement et les partenaires pourraient convenir :

- d'établir un programme prioritaire, coordonné et équilibré de renforcement des capacités de gestion du secteur public («approche-programme») ;
- que ce programme soit un véritable partenariat entre le gouvernement et les bailleurs de fonds et qu'à ce titre les deux parties conviennent de mesures précises à mettre en oeuvre et se fixent des objectifs et des échéanciers dans le cadre d'une démarche contractuelle;
- que les priorités d'action à mettre en oeuvre soient articulées avec celles arrêtées, par ailleurs, dans le cadre de programmes en cours ;

d'épiloguer sur l'intervention de l'État. On considère d'une façon pragmatique que l'État devrait «se limiter à ce qu'il est le mieux placé pour faire» (Killick, A Reaction Too Far. Economics and the Role of the State in Developing Countries, Londres, Overseas Development Institute, 1989).

• que le processus de détermination du programme soit internalisé, un des éléments-clé du programme devant être le renforcement des capacités de gestion et non la substitution d'assistants techniques aux cadres nationaux. Le programme impliquera le recrutement et le redéploiement de cadres nationaux de façon à constituer une masse critique minimale dans chaque structure administrative où le programme aura des activités ⁸⁴.

Cette idée a été développée également par A. Israel qui a suggéré de constituer, auprès d'une autorité assurant la coordination interministérielle (Premier ministre), un véritable «brain-trust» de spécialistes nationaux (20 à 30 personnes) capable de piloter l'ensemble des opérations ⁸⁵.

b) Stratégie de mise en oeuvre

Le déroulement d'un programme de gouvernance devrait s'opérer en trois étapes :

i) Phase d'identification, d'analyse et de proposition de programme

Cette phase sera essentiellement internalisée et conduite par la partie nationale. Un coordonnateur national sera nommé, des groupes de travail constitués (en principe par secteur), des rapports proposés et discutés, si nécessaire, en séminaire, etc. Un aide-mémoire sera préparé.

ii) Phase de réflexion et de concertation

On devra tenir compte des éléments suivants :

- Le caractère relativement ambitieux de cette approche qui nécessitera la coordination et la répartition des interventions entre les bailleurs de fonds (même philosophie d'intervention, partage des activités, échéanciers compatibles, etc.) ;
- La nécessité de convenir, entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, des conditions préalables au démarrage du programme, de la philosophie et du mode d'intervention à privilégier ainsi que des critères de performance en cours d'exécution du programme;
- Les éléments de justification requis par les bailleurs de fonds pour approuver de nouvelles interventions ainsi que les délais inévitables associés à leur approbation et à la mobilisation des compétences nécessaire.

Le processus de concertation des bailleurs de fonds pourra suivre les étapes suivantes :

⁸⁴ M. Rambourg, Stratégie de mise en place d'un programme de gouvernance. Bissau, 29 octobre 1993.

⁸⁵ A. Israel, Le rôle futur de l'État - Dimensions institutionnelles de la question Colloque du 25ème anniversaire de l'IIAP, Paris, 21 et 22 octobre 1991.

- Enclencher, entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds, un processus de consultation et de négociation dont le but sera d'arrêter les principaux éléments du programme (priorités, philosophie d'intervention, conditions préalables, critères de performance) ainsi qu'un plan d'action spécifiant les rôles et responsabilités de chacun des participants à l'intérieur de ce programme ;
- Déterminer une date cible pour l'approbation finale du programme et du plan d'action;
- Obtenir, à partir de l'examen de l'aide-mémoire, un engagement des bailleurs de fonds et du gouvernement de manifester clairement leur intention de mettre sur pied un tel programme et, le cas échéant, d'y participer.

iii) Phase de programmation

C'est sur la base de ces discussions et des contacts qui en ressortiront qu'une équipe sera chargée de parachever le programme et le plan d'action qui en découlera (spécifiant les rôles et responsabilités de chacun des participants connus ou potentiels à l'intérieur de ce programme et indiquant les éléments pour lesquels les financements ne sont pas assurés).

Ce programme et ce plan d'action feront l'objet de nouvelles décisions et concertations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds (pour approbation et recherche de financement).

Le programme et le plan d'action devront être officiellement adoptés, les engagements respectifs du gouvernement et des bailleurs de fonds précisés et annoncés.

c) Liaison avec le programme-cadre macroéconomique

Dans certains pays, le programme-cadre macroéconomique et celui en développement institutionnel seront traités en même temps comme deux éléments d'un programme de renforcement des capacités nationales de développement.

On peut bien entendu traiter ces deux programmes séparément mais on devra, dans ce cas, dresser des passerelles entre eux.

d) Coordination du programme

Dans l'exemple d'un programme à deux composantes, les activités ne peuvent atteindre leur efficacité maximum qu'à la condition d'être étroitement coordonnées, d'où l'importance de la mise en place d'un cadre institutionnel d'organisation du programme. Il existe plusieurs schémas possibles. On n'en discutera pas ici.

e) Contenu du programme

Dans le domaine de la réforme institutionnelle, notamment des fonctions publiques, des programmes de gouvernance de type macro-administratif ont déjà été préparés, dont certains de grande qualité. Dans le contexte de la stratégie de mise en oeuvre du programme qui a été suggéré ci-dessus et qui préconise une internalisation du processus, il n'y a pas lieu d'en discuter ici.