

Département des affaires économiques et sociales

Division de l'économie
et de l'administration publiques

Monographies sur les réformes de l'administration publique de quelques pays africains

Le Burkina Faso
La Côte d'Ivoire
Le Ghana
Le Sénégal



Nations Unies New York, 1999

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, territoires, villes 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
États-Unis
Télécopie: (212) 963-9681

PRÉFACE

Au cours de ces dernières années, beaucoup de pays en développement en général, et africains en particulier, ont entrepris des actions de réforme administrative de grande envergure, afin de renforcer leurs capacités de gestion du développement économique et social.

De son côté, le Programme des Nations Unies en Administration et Finances Publiques, créé il y a une cinquantaine d'années, a continuellement apporté un appui à ces pays dans leurs efforts de réforme de leurs administrations pour relever les défis du développement. Plus récemment, conformément à une recommandation de l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa reprise de session de 1996 sur le thème administration et développement, ce programme a commencé à agir comme une centrale d'échange d'informations pour les États Membres, en collectant et disséminant les données récentes sur les pratiques et innovations de divers pays en matière d'administration publique.

Dans ce cadre, une étude pilote portant monographies des réformes administratives entreprises dans cinq pays asiatiques a été initiée avec succès en 1996-1997. La présente publication, consacrée à quatre pays africains, constitue donc la seconde phase de cette activité d'échange d'informations et d'expériences.

Les quatre pays africains présentés, à savoir le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal, ayant été choisis sur une base sous-régionale, il reste entendu que divers pays appartenant aux autres sous-régions de ce continent feront l'objet d'une recherche ultérieure.

Le choix de ces quatre pays s'est fondé sur le caractère exemplaire, à différents titres, de leurs expériences.

Le Burkina Faso, après les longues années d'instabilité politique qui ont suivi l'indépendance, s'est installé depuis 1990 dans la voie de la consolidation de la démocratie et a décidé de placer la modernisation de son administration sous le signe de la concertation et de la participation.

La Côte d'Ivoire, dont le dynamisme économique des deux précédentes décennies commençait à s'essouffler, semble avoir pris conscience des rigidités et pesanteurs de son administration publique, en décidant de la transformer en un secteur capable de catalyser et d'entretenir la croissance et le développement.

Le Ghana, après une longue période d'isolement, est présenté depuis quelque temps déjà par les institutions de Bretton Woods comme un exemple de réussite dans l'ajustement structurel et les réformes du secteur public.

Enfin, le Sénégal constitue, à n'en pas douter, un cas intéressant, dans la mesure où il dispose d'une longue et vaste expérience dans le domaine des réformes de l'administration et de la gestion des secteurs public et parapublic.

Certes, ces quatre pays font face à des contraintes spécifiques et suivent des tendances diverses en matière d'administration publique, mais, pour autant, les problèmes

techniques, tout comme les méthodes appliquées dans la recherche de solutions, demeurent semblables. En effet, comme il est loisible de le constater à la lecture du présent ouvrage, les thèmes récurrents concernent l'organisation de l'administration centrale, l'amélioration de la gestion du personnel, le renforcement des capacités des agents publics, l'amélioration de la qualité des prestations de service public, la décentralisation et la déconcentration.

Cette publication a été réalisée sous la responsabilité de Monsieur Mohamed Sall Sao, Conseiller Interrégional du Département des affaires économiques et sociales, avec la collaboration des consultants suivants: Madame Françoise Ouedraogo (Burkina Faso), Monsieur Eugène Kriemien (Côte d'Ivoire) et Monsieur le Professeur Joseph Ayee (Ghana).

Guido Bertucci

Directeur

Division de l'économie et de l'administration publiques

Département des affaires économiques et sociales

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Note de synthèse | 1 |
| A. Introduction..... | 1 |
| B. L objectif des monographies..... | 1 |
| C. La méthodologie suivie..... | 2 |
| D. Le résumé des monographies..... | 2 |
| 1. La réforme de l administration centrale..... | 2 |
| 2. L amélioration de la gestion des ressources humaines..... | 3 |
| 3. La décentralisation..... | 4 |
| 4. Les programmes de gestion économique et les programmes de réformes sectorielles..... | 5 |
| E. Conclusion..... | 6 |
| | |
| II. Les efforts de réforme administrative au Burkina Faso | 7 |
| A. Introduction..... | 7 |
| B. Les données géopolitiques et socioéconomiques..... | 7 |
| 1. Les données géopolitiques..... | 7 |
| 2. Les données socioéconomiques..... | 8 |
| C. Les structures administratives..... | 9 |
| D. Les programmes de réforme administrative entrepris..... | 9 |
| 1. La modernisation de l administration..... | 9 |
| 2. La réforme globale de l administration publique dans le cadre d un programme de bonne gouvernance..... | 10 |
| E. Conclusion..... | 12 |
| | |
| III. La réforme de l administration publique en Côte d Ivoire | 13 |
| A. Introduction..... | 13 |
| B. Le programme économique et financier..... | 13 |
| 1. Les objectifs macro-économiques et la gestion des finances publiques..... | 13 |
| 2. Les exportations..... | 14 |
| 3. La charge de la dette..... | 14 |
| C. Les réformes structurelles sectorielles..... | 15 |
| 1. Le secteur de l agriculture..... | 15 |
| 2. L exploitation minière, énergétique et l industrie..... | 16 |
| D. Les réformes institutionnelles..... | 17 |
| 1. La réforme administrative..... | 17 |
| 2. La décentralisation..... | 18 |
| 3. La réforme de la justice..... | 19 |
| E. Conclusion..... | 19 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| IV. Les succès et les faiblesses de la réforme administrative au Ghana..... | 20 |
| A. Les données géopolitiques | 20 |
| B. Les données socioéconomiques | 20 |
| C. Les structures administratives | 21 |
| 1. Au niveau central..... | 21 |
| 2. Au niveau régional..... | 22 |
| 3. Au niveau des districts..... | 22 |
| 4. Au niveau des sous-districts | 22 |
| D. Les programmes et projets nationaux menés au titre de la réforme administrative | 23 |
| 1. La réforme de la fonction publique..... | 23 |
| 2. La restructuration et la privatisation des entreprises publiques | 24 |
| 3. La décentralisation et les pouvoirs locaux..... | 25 |
| E. Les indicateurs de progrès réalisés | 25 |
| 1. La réforme de la fonction publique..... | 25 |
| 2. La privatisation | 26 |
| 3. La décentralisation | 27 |
| F. Le nouveau programme d'amélioration des performances de la fonction publique | 27 |
| G. Conclusion | 28 |
| | |
| V. L'expérience de réforme administrative du Sénégal | 29 |
| A. Introduction..... | 29 |
| B. Les données politico-institutionnelles et socioéconomiques | 29 |
| 1. Les données politico-institutionnelles | 29 |
| 2. Les données socioéconomiques | 30 |
| C. Les principales réformes entreprises dans l'administration publique | 31 |
| 1. La réforme de l'administration centrale | 31 |
| 2. La décentralisation | 33 |
| 3. La réforme du secteur parapublic | 35 |
| D. Les nouvelles réformes en cours d'élaboration..... | 37 |
| 1. Le renforcement de la déconcentration..... | 37 |
| 2. L'approfondissement de la réforme de la fonction publique | 38 |
| 3. L'amélioration de la qualité des prestations de service public..... | 39 |
| E. Conclusion | 39 |

I. NOTE DE SYNTHÈSE

A. INTRODUCTION

Quel que soit le modèle de développement choisi ou le système de gouvernement appliqué, l'État continue toujours de jouer aujourd'hui un rôle-clé dans la conduite du changement au sein des nations.

Cependant, bon nombre d'analystes politiques se sont accordés sur une typologie des États de l'Afrique post-coloniale, en affirmant qu'ils ont été de quatre sortes: l'État patrimonial, où les responsables gouvernementaux et administratifs considèrent la chose publique comme leur propriété; l'État prédateur, où les citoyens, utilisés pour servir d'obscurs desseins, sont considérés comme des proies; l'État fantôme, où les réseaux politiques informels s'emparent de l'économie à travers des activités occultes, voire illicites; et enfin l'État effondré, où les populations sont laissées à leur sort et subissent les aléas de la conjoncture politique, économique et sociale.

Au cours de ces dernières années, pourtant, beaucoup de pays africains ont entrepris une réforme en profondeur de leur administration publique, afin de renforcer leurs capacités de gestion du développement économique et social, pour le bien-être des populations. De même, il y a aujourd'hui en Afrique un intérêt de plus en plus grand pour la démocratisation, la libéralisation et le respect des droits de la personne. Mais si l'État de droit est un fondement de la démocratie, celle-ci ne suffit néanmoins pas à assurer à un État

moderne les structures administratives et le système de gouvernance dont il a besoin.

Aujourd'hui, en dépit des initiatives prises ici ou là, des problèmes économiques et sociaux critiques continuent à maintenir et/ou accentuer la pauvreté et, dans les rares cas où des progrès sont apparents, de sérieuses questions se posent néanmoins sur la durabilité de telles performances économiques.

Il y a, sans aucun doute, au moins trois domaines dans lesquels des actions soutenues doivent être menées pour permettre à l'administration de jouer son rôle de moteur du développement:

le premier concerne la réduction de la bureaucratie et l'amélioration des performances de l'administration publique, à travers la rationalisation des méthodes, techniques et procédures de travail, ainsi que la modernisation de la gestion des ressources humaines;

le second a trait au renforcement des compétences de ces ressources humaines, pour rendre la gestion et les actions publiques plus efficaces et plus efficientes, au regard d'objectifs clairement définis;

enfin, le troisième est lié au souci d'assurer des prestations de service de qualité, avec une plus grande proximité vis-à-vis des citoyens, grâce à la décentralisation des pouvoirs et à la déconcentration des services, notamment.

B. L'OBJECTIF DES MONOGRAPHIES

L'objectif global de cette publication est de présenter l'expérience de quelques pays africains qui ont entrepris, avec plus ou moins de succès, des réformes administratives et qui tendent à atteindre un certain niveau de croissance et de développement social.

Dans le présent volume, quatre pays d'Afrique de l'Ouest ont été choisis, qui peuvent être considérés comme des références en raison de leurs efforts réels pour réformer les structures et procédures de leurs administrations respectives.

Il s'agit, d'une part, du Burkina Faso et du Ghana, deux pays dont la situation politique et sociale au cours des deux précédentes décennies était pour le moins trouble et, d'autre part, de la

Côte d'Ivoire et du Sénégal qui, à l'inverse, se sont caractérisés jusqu'ici par une certaine stabilité.

C. LA MÉTHODOLOGIE SUIVIE

La première ébauche de ces monographies a été réalisée par des consultants nationaux recrutés au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Ghana, le Conseiller Interrégional du Département des Affaires Economiques et Sociales, responsable désigné de cette publication, s'étant réservé le Sénégal et ayant finalisé le document.

Un plan de rédaction des monographies avait été élaboré au préalable, afin de faciliter la tâche des consultants et d'harmoniser les présentations. Pour assurer une certaine flexibilité et prendre en

compte les priorités et actions spécifiques à chaque pays, il avait été retenu que chaque monographie devrait au moins comporter, par-delà la présentation des données de base sur le pays, les trois parties suivantes:

- les objectifs et stratégies de réforme;
- les domaines des réformes entreprises; et
- l'évaluation des actions et les nouvelles orientations.

D. LE RÉSUMÉ DES MONOGRAPHIES

Les quatre études de cas ont mis en exergue que l'administration est toujours un instrument stratégique à la disposition des gouvernements pour la formulation, le développement et l'analyse des politiques, ainsi que pour la mise en oeuvre des programmes, leur coordination et leur évaluation.

A cet égard, certains secteurs d'activités semblent avoir retenu l'attention des dirigeants des pays concernés, dans leurs projets de réforme. Il s'agit, d'une manière générale, de chercher à établir un environnement politique et administratif rationnel et propice au changement, en restructurant l'administration publique, en améliorant les systèmes de gestion, en renforçant les capacités de ressources humaines et en procédant à une véritable décentralisation des pouvoirs.

Tels sont donc, globalement, les quatre grands domaines sur lesquels ont porté les réformes. Il convient de relever cependant que si tous ces pays ont entrepris des actions de même nature pour ce qui concerne la réduction des structures, la rationalisation des procédures et l'amélioration de

entreprises dans les quatre pays étudiés et sur lesquels il convient de s'arrêter un peu plus en détail.

1. La réforme de l'administration centrale

Dans les quatre pays, la tendance au lendemain des indépendances était à la multiplication des structures administratives et parapubliques, due pour une large part à l'accroissement des fonctions des nouveaux États. Mais la crise économique et les difficultés budgétaires ont très vite mis en évidence les défaillances structurelles, en termes d'organisation comme en termes de fonctionnement. Les réformes administratives ont donc été initiées dans ces pays pour corriger ces dysfonctionnements et régler les problèmes de cohérence et de coordination, afin de faire de l'administration publique un véritable outil au service du développement.

la productivité publique, ces actions s'inscrivaient à l'exception du Burkina Faso dans le vaste mouvement de réduction des effectifs et de

compression de la masse salariale dicté par l'ajustement structurel.

En effet, les actions de restructuration entreprises dans les pays concernés avaient surtout pour objectifs une plus grande maîtrise des dépenses de personnel, qui grevaient le budget de l'État, et une meilleure appréhension des éléments constitutifs de la masse salariale. Les mesures prises se sont ainsi inscrites plutôt dans un souci d'amélioration de la gestion des effectifs et de la solde.

Force est donc de constater que, malheureusement, dans les volets de réforme relatifs à la réorganisation et à la modernisation de la gestion des structures, les actions ont souffert d'un trop grand cloisonnement, qui n'a pas permis de développer les synergies nécessaires pour améliorer, de manière globale et progressive, le fonctionnement des services publics. Certes, des progrès notables peuvent être enregistrés ici ou là, mais la sectorialisation des actions a réduit l'impact escompté, ce qui aurait sans doute permis d'atteindre, en revanche, une démarche plus systémique.

Partout, la question de la réorganisation de l'administration a été traitée à travers l'audit organisationnel des ministères, alors que celle-ci ne devrait pas se poser en premier lieu en termes d'organisation au sens étroit du terme. Il devrait s'agir plutôt d'une remise en cause fondamentale et d'une redéfinition radicale des processus opérationnels de travail, pour obtenir des gains significatifs dans les performances critiques que constituent les coûts de fonctionnement, la qualité des services fournis aux usagers et la rapidité des prestations.

Moderniser l'administration, c'est en effet moderniser ses processus de travail pour les rendre plus efficaces et plus efficients et les faire réaliser là où ils sont plus logiques. Si les organigrammes proposés étaient structurés à partir d'un tel raisonnement, sans doute ne feraient-ils guère penser à l'ancienne organisation. Reconfigurer, c'est compresser verticalement et horizontalement le travail pour diminuer les retards et les coûts, pour une meilleure prestation aux usagers. C'est exploiter l'ordre naturel de priorité du travail, plutôt que l'ordre imposé par la linéarité des organigrammes, en se focalisant uniquement sur les finalités. Cette démarche aurait permis en définitive d'échapper aux stratégies de résistance des acteurs institutionnels ou individuels. L'absence d'une analyse approfondie des principaux processus de travail liés aux missions essentielles des ministères audités a donc beaucoup altéré le référentiel qui auraient dû constituer ces audits organisationnels.

Sur un autre plan, malgré les efforts récemment entrepris, il n'existe pas encore au sein de l'administration de ces quatre pays d'instrument de gestion permettant de prévoir, de maîtriser et de gérer l'évolution des effectifs au sein de structures administratives adaptées au rôle qu'entend jouer l'État, conformément à ses choix et priorités.

Enfin, dans les quatre pays, par-delà les efforts de décentralisation et quelle qu'en soit par ailleurs la portée, un véritable programme de déconcentration devrait permettre de redéfinir les relations entre les services centraux, d'une part, et les administrations territoriales et services décon-

centrés, d'autre part, afin de fournir aux citoyens des services de proximité et de meilleure qualité.

2. L'amélioration de la gestion des ressources humaines

Les quatre pays semblent avoir accordé une grande priorité à la gestion des ressources humaines de la fonction publique. En plus des mesures prises par la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal pour réduire la taille et le coût de leur fonction publique, les actions prises dans ce domaine sont d'ordre qualitatif et s'inscrivent dans un objectif de renforcement de l'efficacité de l'administration et d'amélioration de la gestion.

- l'harmonisation des cadres statutaires ou des statuts des différents corps de fonctionnaires;

- la modernisation des outils de gestion courante du personnel et la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs; et

- la mise en place de politiques de recrutement, d'affectation/promotion et de formation/perfectionnement, susceptibles d'assurer l'adéquation des profils des agents aux postes de travail.

Dans ce domaine, les mêmes commentaires formulés plus haut au sujet de l'organisation administrative s'appliquent. Un modèle opérationnel d'organisation très simple permet en effet d'appréhender les emplois, les agents qui doivent les occuper, leurs profils de carrière, la façon dont ils sont évalués et rémunérés et le rôle de l'encadrement. Tous ces aspects le personnel, les emplois, le management, les valeurs sont liés entre eux. Ils forment les quatre sommets d'un losange figurant un modèle opérationnel d'organisation.

Cependant, dans les quatre pays étudiés, les mesures relatives à l'amélioration de la gestion des ressources humaines se sont focalisées sur le cadre légal et statutaire de la fonction publique, ainsi que sur la gestion courante du personnel, reléguant ainsi au dernier plan le problème du renforcement des capacités des agents publics, en termes de compétences, mais aussi de conscience professionnelle et de motivation.

Elles ont trait à:

- la rationalisation de la législation et de la réglementation statutaires;

Dans le cadre de la modernisation de la gestion et du développement des ressources humaines, il aurait donc fallu, par-delà les actions relatives au cadre juridique ou à l'automatisation de la gestion, s'appesantir davantage sur les questions liées au renforcement du professionnalisme des agents, telles que:

- la mise en oeuvre d'actions de formation/perfectionnement aux méthodes modernes de gestion;

- la définition de normes et valeurs éthiques à respecter;

- la mise en place d'un système de notation/évaluation basé sur une programmation des activités et des contrats d'objectifs ; et

- l'introduction de mécanismes de promotion et de rémunération basés sur le mérite et les performances.

En ce qui concerne les deux derniers points en particulier, de tels mécanismes devraient permettre d'accroître ou de susciter la motivation aussi bien intrinsèque que pécuniaire des agents publics. Le Burkina Faso, au demeurant, est à ce jour le seul pays à avoir procédé à une réforme de son système de notation, en passant à un système d'évaluation lié à la programmation des activités. Par ailleurs, en matière de rémunération, dans la mesure où il n'est certes pas souhaitable, voire même possible, de procéder à une revalorisation généralisée des traitements, l'instauration d'un système de primes de performance, modulables, en faveur des agents

méritants pourrait permettre d'atteindre cet objectif sans obérer outre mesure les ressources budgétaires étatiques.

3. La décentralisation

L'idée de décentralisation inspire, depuis environ une trentaine d'années, de nombreuses réformes administratives menées dans différents États en Afrique. Appliquée dans des pays à structures politiques, économiques et sociales complexes et diversifiées, elle a produit jusqu'ici, selon le cas, des résultats mitigés.

Le Sénégal, qui est en train d'achever la troisième phase d'un long processus de réforme de son administration territoriale, constitue en effet une référence dans ce domaine en Afrique subsaharienne. Dans ce pays, les trois niveaux de décentralisation sont constitués de communautés rurales, de communes et de régions. La décentralisation aux deux premiers niveaux a commencé depuis 1972 et s'est achevée en 1989. Tout récemment, à partir de 1996, s'est engagée la troisième phase où les régions qui étaient précédemment des circonscriptions administratives ont été érigées en collectivités décentralisées et se sont vues transférer des compétences importantes.

Au Ghana, qui comprend aussi trois niveaux – les régions, districts et sous-districts – la réforme de l'administration locale s'est caractérisée par le transfert d'un nombre accru de compétences aux organes locaux, tels que les assemblées de districts, par un accroissement notable du nombre de ces districts et par la consolidation du processus de participation communautaire.

Cependant, l'on trouve néanmoins au Burkina Faso deux niveaux de collectivités locales, à savoir les communes et les provinces, même si cette deuxième catégorie de collectivités n'est pas encore, à l'heure actuelle, tout à fait mise en place et la communalisation, pas totalement accomplie.

Enfin, en Côte d'Ivoire, l'organisation administrative territoriale, quelque peu similaire à celle héritée de la colonisation, n'a pratiquement pas été modifiée de manière substantielle et la décentralisation s'est plutôt limitée jusqu'ici à la commune,

Des monographies présentées, il ressort que deux pays sont allés assez loin dans le processus de décentralisation. Il s'agit du Sénégal et du Ghana.

Ces deux pays ont poursuivi des politiques volontaristes de promotion de l'autonomie locale, en tant que moyen de renforcer, à travers un processus de responsabilisation, d'une part, l'allocation optimale des ressources publiques et, d'autre part, la fourniture de services publics de proximité, donc de meilleure qualité.

malgré quelques réflexions menées pour ériger les régions en collectivités locales.

En définitive, l'observation des réalités locales africaines montre que, dans le domaine de la décentralisation, des progrès importants restent à faire. Le constat est qu'il s'agit là d'un parti à prendre que beaucoup de pays africains appréhendent pour des motifs divers mais de moins en moins fondés. En effet, au cours de la phase de création et de reconstitution des États nationaux, il a paru naturel de concentrer les pouvoirs au niveau des ministères, avec l'arrière-pensée qu'une dispersion des responsabilités à travers plusieurs autorités était un danger pour le renforcement réel de l'État. Fausse opinion en vérité, car le partage des responsabilités était injustement assimilé à une séparation du couple État-collectivités locales, voire à une porte ouverte à la sécession ou à la partition.

L'on est au contraire convaincu aujourd'hui, que la délégation de pouvoirs et de responsabilités renforce l'État beaucoup plus qu'elle ne l'affaiblit. Les gouvernements africains qui ont entrepris de construire ou de reconstruire l'État à partir de la base l'ont parfaitement compris. Aussi, après près de quarante années d'indépendance, la centralisation justifiée par le maintien et le renforcement de l'unité nationale devient-elle de plus en plus contestée. L'unité dans la diversité devient aujourd'hui un gage de meilleure cohésion nationale et de renforcement de l'identité nationale.

4. Les programmes de gestion économique et les programmes de réformes sectorielles

Les monographies de la Côte d'Ivoire, du Ghana et du Sénégal ont, dans leurs grandes lignes, présenté les réformes économiques et financières, ainsi que les réformes sectorielles, qui ont été menées dans ces pays.

La présentation de la Côte d'Ivoire est relative à un programme de réformes macro-économiques et financières, ainsi qu'à des programmes de réforme sectorielle de l'agriculture, de l'industrie et des mines, tandis que celles du Ghana et du Sénégal se sont focalisées sur la réforme des entreprises du secteur parapublic.

E. CONCLUSION

Les réformes administratives entreprises dans les quatre pays, et partout ailleurs en Afrique en général, même si elles n'ont pas toujours eu les résultats escomptés, ont été cependant très riches en enseignements.

Le succès de ces programmes de réforme dépend, pour beaucoup, de leur internalisation, non seulement par les autorités politiques nationales et locales, mais aussi par les fonctionnaires eux-mêmes et la société civile.

Ces réformes ne peuvent ni ne doivent être imposées de l'extérieur. Au contraire, elles doivent s'inscrire dans un processus d'appropriation, c'est-à-dire provenir d'une réflexion et d'une volonté internes. En particulier, il conviendrait de laisser les gouvernements s'auto-diagnostiquer et choisir eux-mêmes leurs solutions, parmi celles qui peuvent leur être proposées par leurs partenaires au développement, en concertation avec les différents acteurs nationaux, en particulier la société civile.

Cette approche de la conception des réformes permettrait de développer les capacités nationales d'identification des problèmes et serait un moyen de sortir du type d'assistance technique de

Dans ces différents domaines, l'on peut relever que les réformes entreprises au niveau de ces trois pays procèdent toutes du même souci de libéralisation du système économique pour tendre vers l'économie de marché, dans un contexte marqué par la mondialisation. Cela s'explique sans doute par le fait que ces différentes réformes ont été conçues et mises en oeuvre, soit dans le cadre des programmes d'ajustement structurel appuyés par les institutions financières de Bretton Woods, soit pour faciliter la réalisation des objectifs de ces programmes.

substitution qui a continué à prévaloir jusqu'à présent.

Elle permettrait ainsi de se livrer à une véritable analyse d'ensemble, incorporant les paramètres socio-culturels et intégrant les différents aspects des problèmes qui sont si imbriqués que, bien souvent, les causes et les effets sont confondus.

Enfin, pour que les réformes administratives réunissent toutes les conditions de succès et soient en mesure de progresser significativement, elles doivent s'inscrire dans une stratégie plus large de bonne gouvernance, intégrant en sus de la réforme économique, de la réforme de la fonction publique et de la décentralisation les autres secteurs d'intervention liés à la gestion publique dans un État de droit, à travers le renforcement de l'institution parlementaire, la réforme du système judiciaire et la promotion de la participation des organisations non gouvernementales (ONGs) et autres organisations de la société civile. Du reste, la plupart des gouvernements africains semblent l'avoir bien compris, puisqu'ils se lancent progressivement dans l'élaboration et la mise en oeuvre de tels programmes intégrés multidimensionnels.

II. LES EFFORTS DE RÉFORME ADMINISTRATIVE AU BURKINA FASO

A. INTRODUCTION

Situé au cœur de l'Afrique Occidentale, le Burkina Faso est un pays principalement rural (plus de 80%), mais le taux de population urbaine du pays est le plus fort de l'Afrique de l'Ouest (12,2% par rapport à la période 1990-1995). Sa capitale, Ouagadougou, est entièrement enclavé, il est situé à 500 km de la mer et est entouré par le Niger, le Mali, le Ghana, le Togo et le Bénin. Sa population est estimée à 800.000 habitants.

Le Burkina Faso a un climat tropical de type soudano-sahélien caractérisé par deux saisons: une saison humide, qui va de juin au mois d'octobre et une saison sèche, qui va du mois de novembre au mois de mai. L'agriculture occupe 90% de la population et contribue pour 50% à la formation du Produit Intérieur Brut (P.I.B.). Les mauvaises pluviométries, le niveau rudimentaire du matériel agricole, la forte pression démographique, l'analphabétisme, constituent les principaux freins au développement de l'agriculture, qui n'arrive pas encore à couvrir les besoins alimentaires du pays.

La population du Burkina Faso est estimée à 10,3 millions d'habitants environ (chiffres de 1996), inégalement répartis sur le territoire. La densité moyenne est de 36 habitants/km². C'est une

B. LES DONNÉES GÉOPOLITIQUES ET SOCIOÉCONOMIQUES

1. Les données géopolitiques

Le Burkina Faso a accédé à l'indépendance le 5 août 1960. Depuis cette date, il a connu un système constitutionnel consacré par un État laïc et républicain, jusqu'au 3 janvier 1966, date à laquelle a eu lieu le premier coup d'État militaire, à la suite d'une insurrection populaire.

Ce coup d'État a été le premier d'une série instituant des régimes militaires dits d'exception, alternant avec des régimes républicains. Cependant, à partir de 1989, la situation internationale se modifie profondément: on assiste à l'aggravation de la crise économique dans les États africains et à une prise de conscience de la communauté internationale, qui conditionne désormais l'aide au développement à la mise en œuvre de réformes démocratiques dans les pays. C'est ainsi que le Burkina Faso est entré dans une dynamique de rupture avec l'autoritarisme pour s'engager résolument dans un processus démocratique.

Le pouvoir exécutif du Burkina Faso est organisé autour de deux pôles incarnés par le Président

et le Premier Ministre, chef du gouvernement. L'objectif visé par l'avènement de la IV^{ème} République au Burkina Faso est l'instauration d'un État de droit, avec la mise en place d'institutions républicaines devant favoriser le développement en vue d'un mieux-être des populations.

Les différentes étapes de ce processus ont été les suivantes:

la restauration du multipartisme en 1990;

l'organisation d'un référendum constitutionnel le 2 juin 1991 consacrant l'instauration de la IV^{ème} République, dont la Constitution est promulguée le 11 juin 1991;

l'organisation d'élections présidentielles le 1^{er} décembre 1991, puis le 15 novembre 1998;

l'organisation d'élections législatives le 24 mai 1992, puis le 11 mai 1997; et

l'organisation d'élections communales le 12 février 1995.

du Faso et le Premier Ministre, chef du gouvernement.

Le pouvoir législatif comprend un parlement bicaméral composé de l'Assemblée Nationale et de la Chambre des Représentants. L'Assemblée Nationale exerce la fonction législative, contrôle l'action gouvernementale et consent l'impôt. La Chambre des Représentants est composée de membres nommés au sein de la société civile et exerce une fonction purement consultative.

Le pouvoir judiciaire est chargé d'appliquer la loi, mission fondamentale dans un État de droit démocratique.

Menée à un rythme soutenu, la transition vers l'État de droit et la démocratie peut se prévaloir de résultats appréciables. A cet égard, la répétitivité des échéances électorales aux dates généralement prévues et le fait qu'elles se déroulent dans le calme, tendent à banaliser l'élection comme mode normal et légitime d'accès au pouvoir. L'on a constaté, sur la période 1991-1998, une progression significative du taux de participation électorale, signe de l'intérêt croissant que portent les citoyens au bon fonctionnement des institutions. Le pluralisme politique est respecté et l'avènement du processus démocratique a donné une dimension nouvelle aux composantes de la société civile. Les partis politiques, au nombre de 46 à la date du 28 janvier 1998, sont libres de leurs activités et opinions. Les syndicats, dont les traditions de lutte sont connues depuis la période coloniale, se distinguent par leurs prises de position autonomes. On peut également noter la présence massive d'un mouvement associatif à la base et d'un nombre important d'organisations non gouvernementales qui s'investissent dans la promotion du développement économique et social des populations. Enfin, la presse écrite et les médias audiovisuels sont relativement florissants depuis l'adoption d'un Code de l'information très libéral en décembre 1994.

2. Les données socioéconomiques

Au plan économique, suite aux mesures d'ajustement interne et monétaire, notamment la dévaluation du Franc CFA, l'économie burkinabé a renoué avec la croissance en 1994 après près de deux décennies de difficultés. Cette croissance semble se raffermir d'année en année. A l'exception de l'année 1997 marquée par un déficit pluviométrique, le produit intérieur brut (PIB) a cru de façon régulière, passant de 4,4% en 1995 à 6,2% en 1996 et 5,5% en 1997. Selon les dernières estimations, le taux de croissance de l'économie aurait retrouvé le niveau de 1996: 6,2%. Cette performance a été surtout impulsée par les résultats positifs enregistrés au niveau du secteur primaire, en net progrès (7,3% contre 2,5%) par rapport à l'année précédente, en raison de la bonne pluviométrie.

Au plan social, ces performances économiques ne se sont pas véritablement traduites en une amélioration des conditions de vie des populations. En effet, le Burkina Faso avec un indice de développement humain (DHD) de 0,221 en 1997, se classe au 172ème rang des 174 pays répertoriés. Cette situation est essentiellement due à des performances très médiocres dans les secteurs sociaux comme l'éducation (avec un taux d'analphabétisme de 81,3% et un taux de scolarisation de 37%, l'un des plus faibles de l'Afrique subsaharienne) et à une faible couverture des services sociaux de base (soins de santé primaire, eau, habitat, assainissement, etc...). Une bonne frange de la population (45%) vit au-dessous du seuil de pauvreté absolue, estimé à 41 000 Francs CFA par an et par adulte.

Face aux nombreuses difficultés qui caractérisent l'économie burkinabé, les autorités ont engagé des réflexions sur la situation économique et administrative du pays.

Ces réflexions ont abouti à la tenue d'Assises nationales sur l'économie en mai 1990, à l'issue desquelles est apparue la nécessité d'entreprendre un ajustement, avec le concours des institutions financières internationales.

C. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

Au Burkina Faso, l'administration publique, en raison de la faiblesse relative du secteur privé, a toujours occupé une place importante dans la vie du pays, au plan politique comme instrument de l'édification de la nation moderne et au plan économique comme principal acteur.

L'Administration, en tant qu'instrument d'exécution des politiques gouvernementales, est le baromètre de l'action gouvernementale. Elle est, jusqu'ici, la principale voire la seule dépositaire de l'expérience et de l'expertise nationales nécessaires à l'impulsion et à l'accompagnement du développement.

Le gouvernement du Burkina Faso comprend aujourd'hui 24 départements ministériels, 6 ministères délégués et 3 secrétariats d'État. Les membres du gouvernement sont responsables de leurs départements respectifs devant le Premier Ministre.

Le territoire du Burkina Faso est organisé en circonscriptions administratives et en collectivités locales.

Les circonscriptions administratives ne sont dotées, ni de la personnalité morale, ni de l'autonomie financière. Elles sont constituées des provinces, départements et villages. Il y a actuellement 45 provinces, découpées en 350 départements comprenant 8200 villages.

Les autorités nommées dans les circonscriptions administratives assurent l'unité de représentation de l'État, par la coordination des services

déconcentrés des ministères et l'exercice de la tutelle sur les collectivités locales.

Ainsi, la province est administrée par un Haut Commissaire, assisté par un organe consultatif dénommé la Conférence des cadres de la province. Le département est administré par un Préfet nommé par le gouvernement et assisté par un Conseil départemental. Le village est administré par un Délégué administratif assisté par un Conseil de village.

Les collectivités locales sont constituées des provinces et communes. Elles sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La province, en tant que collectivité locale, est administrée par un Président de conseil provincial élu, assisté de deux vice-présidents. Trente trois communes de plein exercice sont déjà fonctionnelles depuis 1995. Elles s'administrent librement et l'on assiste à l'émergence d'une culture de gestion et de participation démocratique.

Au niveau des réformes administratives en cours, l'on peut noter l'option du gouvernement pour la décentralisation comme moyen de participation de la population à la gestion publique et de contrôle de l'action des gouvernants. C'est dans cette perspective que s'inscrit la création de la Commission Nationale de Décentralisation, chargée d'accompagner la mise en oeuvre de ce processus, ainsi que l'érection de municipalités dans les dix villes moyennes du pays et chefs-lieux de province, soit un total de 45 communes jouissant d'une certaine autonomie de gestion.

D. LES PROGRAMMES DE RÉFORME ADMINISTRATIVE ENTREPRIS

1. La modernisation de l'administration

Un vaste Programme de Modernisation de l'Administration, lancé en juin 1992, avait pour objectif général la création au sein de l'administration publique burkinabé, d'une capacité nationale permettant de concevoir, d'impulser et d'exécuter les actions nécessaires à la mise en place d'une administration modernisée de développement.

renforcer la productivité dans l'administration publique.

Même si la plupart des objectifs initiaux fixés n'ont pas été atteints parce que trop ambitieux, il n'en demeure pas moins que quelques résultats positifs ont pu être enregistrés. Il s'agit de:

- l'audit organisationnel des ministères et institutions de l'État;
- l'élaboration de projets de textes sur les normes de création et d'organisation des services publics;
- la réforme du système des avancements et de l'évaluation des performances des agents publics;
- la réalisation d'une série de programmes de formation en management public et en gestion des ressources humaines; et
- l'introduction du concept de gouvernance et la sensibilisation en la matière.

C'est pourquoi le Gouvernement du Burkina Faso a décidé en 1998 de poursuivre et de consolider, dans une seconde phase, les actions de modernisation de l'Administration dans le cadre d'un programme plus global de bonne gouvernance.

2. La réforme globale de l'administration publique dans le cadre d'un programme de bonne gouvernance

Justification de la réforme

L'instauration de l'État de droit et la volonté de décentralisation de la gestion publique ont entraîné des conséquences favorables sur l'administration, à savoir:

Les objectifs spécifiques du programme étaient au nombre de trois:

réorganiser, réformer et moderniser les systèmes de gestion des structures;

mettre en place un système fonctionnel de développement des ressources humaines, par une maîtrise de la gestion prévisionnelle et opérationnelle; et

la déconnection du système administratif des appareils politiques;

la reconnaissance de la nécessité de professionnaliser les fonctions administratives; et

l'émergence d'un espace favorable à l'expression de critiques sur les dysfonctionnements de l'Administration.

Ces considérations, ajoutées aux contraintes administratives internes, ont ainsi appelé une réforme plus globale susceptible de mettre l'Administration en cohérence avec le nouveau contexte.

Objectifs et stratégie de la réforme

L'objectif général de la réforme globale lancée en 1999 est de mettre en place une Administration qui soit en harmonie avec l'environnement politico-économique actuel du pays et qui soit plus apte à répondre aux exigences de célérité et de qualité de l'action administrative, légitimement exprimées par les usagers des services publics.

Compte tenu de cet objectif général, les objectifs spécifiques suivants ont été assignés à la réforme:

un recentrage des missions de l'État;

la décentralisation et la déconcentration effective des services administratifs;

la mise en place d'un système fonctionnel de gestion des ressources humaines;

la mise en place d'un système efficace et transparent de gestion des ressources publiques; et

la valorisation de l'expertise nationale.

Quant à la stratégie utilisée par le Gouvernement, elle s'est appuyée sur les points suivants:

un diagnostic de l'administration publique;
des propositions de textes de réforme;
une vaste campagne de concertation sur les
textes proposés; et
la tenue d'Assises nationales sur le rôle et les
missions de l'État.

les ressources matérielles et financières
disponibles.

Les propositions de textes de la réforme

Suite au diagnostic général, des recommandations ont été faites pour corriger les dysfonctionnements constatés. Pour mettre en oeuvre ces recommandations, un regroupement par grand domaine d'activités a été fait et des projets de textes élaborés en conséquence. Ainsi, quatre grands domaines ont été identifiés. Il s'agit:

du cadre macro-institutionnel, regroupant toutes les propositions de textes relatives aux institutions;

du cadre macro-organisationnel, où sont regroupées toutes les propositions de textes relatives aux missions, attributions, structures, procédures et méthodes de travail de l'administration;

du cadre de la valorisation de l'expertise nationale, centré essentiellement sur les propositions de textes relatifs à la promotion de l'expertise nationale; et

du cadre de la gestion des ressources humaines, regroupant toutes les propositions de textes dans ce domaine.

Les textes proposés étaient des textes de portée législative et réglementaire visant à remédier aux différentes imperfections du système de gestion des ressources humaines, mais aussi à assurer la stabilité politique, à renforcer les institutions et à favoriser la participation des autres acteurs du développement à la prise de décision. L'on y trouve aussi un certain nombre d'instruments juridiques destinés à mieux clarifier le cadre et les modalités d'intervention de l'État.

Le diagnostic de l'administration publique

Un diagnostic sans complaisance de l'administration publique a été réalisé et a porté sur les points suivants:

les missions et attributions des structures;
les méthodes et procédures de travail;
la gestion des ressources humaines; et

Il convient de noter que la réussite de réformes d'une telle nature et d'une telle envergure dépend aussi bien de la pertinence des actions proposées, que du soutien des décideurs politiques et de l'aval des populations. C'est dans cette optique, qu'une vaste campagne d'information et de concertation a été entreprise.

La campagne d'information et de concertation sur les textes proposés

Cette campagne a débuté par la tenue d'un séminaire gouvernemental présidé par le Premier Ministre. Les travaux ont été centrés sur les propositions pour une réforme globale de l'administration publique. L'objectif de cette rencontre visait à informer le gouvernement du contenu du projet de réforme afin de recueillir ses orientations. Au terme d'échanges profonds, le Gouvernement a manifesté un grand intérêt pour le projet de réforme globale, fait des amendements quant à la forme ou au fond de certaines des propositions et invité le Ministère de la fonction publique et du développement institutionnel à consulter les autres partenaires sur les propositions retenues.

C'est ainsi que différents groupes socio-professionnels ont été consultés dans le cadre de plusieurs séminaires. Il s'agit des syndicats, de la presse publique et privée, des maires des communes, des hauts commissaires des provinces et des élus locaux.

Au terme des échanges avec ces partenaires, le département chargé de la fonction publique a noté un bon niveau de consensus sur l'ensemble des propositions. Ainsi, les échanges ont-ils fait ressortir à la fois des questions d'information et de compréhension, des contributions importantes

pour l'enrichissement des textes proposés et enfin des préoccupations essentielles ayant fait parfois l'objet de recommandations.

Cependant, ces consultations ayant revêtu un caractère plutôt technique, il fallait leur donner un sceau politique. C'est ainsi que des concertations avec le public-cible de la sphère politique ont *La tenue des Assises nationales sur le rôle et les missions de l'État*

L'ensemble de toutes ces concertations a été couronné par l'organisation en décembre 1997 d'Assises nationales sur le rôle et les missions de l'État. Ces Assises ont regroupé près de 500 délégués venus des différentes couches socio-professionnelles du pays. Il s'agissait d'un forum ouvert, destiné à accueillir les propositions constructives, recommandations et remarques, susceptibles d'améliorer les projets initiaux.

À l'issue des Assises, un certain nombre de textes juridiques ont été retenus par les participants. Il s'agit de trois textes de portée législative et de huit textes de portée réglementaire relatifs au cadre macro-organisationnel, au cadre de la gestion des ressources humaines et à la valorisation de l'expertise nationale. Les 21 propositions initiales de textes pour la réforme ont été ainsi ramenées à 11 propositions au terme des différentes concertations.

Les mécanismes de coordination de la Réforme globale de l'administration publique, ne sont pas encore mis en place. Pour l'instant, c'est le Ministère de la fonction publique et du développement institutionnel, créé en 1997, qui, en fonction de ses missions qui sont la mise en oeuvre et le suivi de la politique du gouvernement en matière de fonction publique et de développement institutionnel, tente d'impulser la mise en oeuvre de la réforme.

Ce ministère a entrepris un certain nombre d'actions relevant de ses compétences, telles que:

- la rationalisation de la réglementation relative à la gestion des personnels de l'État et le

également été organisées. Par ailleurs, pour apporter sa contribution à l'enrichissement des débats, le Conseil économique et social a choisi pour thème de l'une de ses sessions en 1997:

Quelle administration pour le Burkina Faso à l'aube de l'An 2000? .

- contrôle de son application, ainsi que le reversement des agents sur les nouvelles grilles salariales;

- la mise au point d'un fichier unique de gestion du personnel;

- l'élaboration de programmes de formation et de perfectionnement des personnels de l'État, notamment sur les nouveaux outils de gestion;

- l'impulsion des actions et mesures de renforcement institutionnel (guide d'élaboration des tableaux prévisionnels, organisation des emplois); et

- l'appui aux institutions publiques pour l'élaboration d'instruments d'évaluation et de suivi des politiques sectorielles en matière des ressources humaines (tableaux de bord, fiches d'évaluation des compétences, etc...).

Cependant, l'une des principales contraintes à la mise en oeuvre de la réforme globale de l'administration publique est l'insuffisance des prérogatives institutionnelles du Ministère de la fonction publique et du développement institutionnel pour mener à bien certaines actions, telles que la restructuration des ministères et la rationalisation des procédures.

L'idée a été émise de mettre en place un dispositif de coordination et d'impulsion des actions de mise en oeuvre de la réforme. Ce dispositif, piloté à un très haut niveau, devrait également prévoir des points focaux au niveau de tous les ministères et institutions impliqués, pour rendre compte des activités menées dans le cadre de la réforme, soulever les difficultés rencontrées et faire des propositions de solutions appropriées.

E. CONCLUSION

Si ces dernières années des avancées importantes et incontestables ont été enregistrées au Burkina Faso de façon globale, des améliorations sont encore nécessaires, notamment pour le renforcement de l'Administration et la mise en oeuvre effective de la décentralisation.

A cet égard, l'adoption par le gouvernement d'un plan national de bonne gouvernance donne au Burkina Faso un cadre de mobilisation des ressources et des énergies, pour un renforcement qualitatif des différentes composantes de la nation burkinabé.

III. LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN CÔTE D'IVOIRE

A. INTRODUCTION

La Côte d'Ivoire est membre du Conseil de l'entente, de l'Ivoire en pays industrialisé en l'espace d'une génération et de économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et de renforcer le rôle de pôle de développement régional que veut jouer Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

La population de la Côte d'Ivoire est d'environ 16 millions d'habitants, parmi lesquels 3 à 4 millions d'étrangers (essentiellement Burkinabé, Maliens et Libanais). Depuis 1983, la capitale du pays est Yamoussoukro (150 000 habitants), 1 million d'habitants). L'essentiel des activités reste néanmoins concentré à Abidjan (3 millions d'habitants).

Indépendante depuis le 7 août 1960, la Côte d'Ivoire connaît depuis le 7 décembre 1993 son second Président de la République dont le prédécesseur est décédé après 33 années passées au pouvoir.

La politique de développement économique et social de la Côte d'Ivoire a été redéfinie par le Chef de l'État en août 1995 à Yamoussoukro, à l'occasion de la Convention du parti politique au pouvoir. L'objectif de cette politique est de transformer la Côte

La volonté affirmée des dirigeants ivoiriens d'assurer une

croissance économique forte et durable, moteur du développement pour tous, passe par la mise en place d'une administration souple et moderne, et par la garantie d'une justice équitable pour tous. De grandes réformes institutionnelles ont été menées ces dernières années ou sont en cours de réalisation.

La stratégie globale du gouvernement repose sur des bases solides, à savoir la base agricole, la base minière énergétique et industrielle, les services et la base des exportations. Des réformes structurelles et sectorielles importantes sont menées dans ces domaines pour la consolidation de la croissance économique et du

progrès social, qui constituent les moteurs du programme économique et financier établi pour 1998-2000.

B. LE PROGRAMME ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

À l'issue d'une décennie de difficultés économiques, qui avait succédé à la période d'euphorie de l'après-indépendance, où la communauté internationale saluait le miracle ivoirien, la Côte d'Ivoire a renoué avec la croissance au lendemain de la dévaluation du Franc CFA de 1994.

Pour consolider les performances déjà obtenues, le Gouvernement a adopté un nouveau programme

L'ambition du Gouvernement de la Côte d'Ivoire est de réaliser sur la période 1998-2000 les principaux objectifs macro-économiques suivants : un taux de croissance économique réelle de 6 à 7% par an, un niveau d'inflation contenu autour de 3%, une réduction du déficit extérieur courant à 2% du produit intérieur brut (PIB) en l'an 2000, et

sur la période 1998-2000, visant une croissance soutenue et durable et mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté. Ce programme économique et financier, soutenu par les partenaires au développement, devrait également permettre de réduire substantiellement la dette extérieure du pays.

1. Les objectifs macro-économiques et la gestion des finances publiques

L'élimination du déficit budgétaire en vue de conforter les finances publiques.

En matière de gestion budgétaire, le gouvernement poursuit sa politique d'assainissement des finances publiques. Les dépenses publiques hors charges de la dette doivent être réduites en pourcentage du PIB, et orientées davantage vers les secteurs sociaux et la réalisation d'infra-

structures de base. Les dépenses publiques hors charges de la dette devraient ainsi être limitées à 18% du PIB en l'an 2000.

Une importante réforme budgétaire a été mise en place pour la préparation et l'exécution du budget 1999. Il existe désormais une centralisation, sous un mode de présentation unifié, de l'ensemble des dépenses de l'État (fonctionnement, investissement, comptes spéciaux du Trésor). La présentation du budget repose sur une nouvelle nomenclature budgétaire qui permet, pour chaque dotation élémentaire, une connaissance immédiate de la mission à laquelle elle se rapporte, de l'entité administrative à laquelle elle va bénéficier, de la nature économique de la dépense et de la région à laquelle elle est destinée.

La procédure d'exécution des dépenses publiques a par ailleurs été revue et sécurisée dans le cadre du système informatisé de gestion des finances publiques (SIGFIP) entré en vigueur durant le premier trimestre 1999. La comptabilité d'État devrait également bénéficier dans les prochains mois d'une nouvelle application informatique, qui rendra plus fiable et plus performante la reddition des comptes.

En ce qui concerne les recettes, des efforts particuliers sont déployés pour rationaliser le système fiscal, élargir la base d'imposition et accroître l'efficacité des administrations des impôts et des douanes. La réduction des exonérations fiscales et douanières est l'un des principaux volets de cette politique. L'objectif est d'atteindre un niveau de recettes budgétaires au moins égal à 21% du PIB en l'an 2000.

2. Les exportations

Au stade actuel de son développement, l'étroitesse du marché local ivoirien constitue une forte contrainte pour mettre en œuvre une stratégie de croissance forte et soutenue. La dévaluation du Franc CFA de 1994 et ses politiques d'accompagnement ont eu pour effet d'accroître le volume des exportations et notamment celles de produits industriels. Les exportations sont ainsi passées de 1 872 milliards de Francs CFA en 1995 à 2 414 milliards de Francs CFA en 1998.

En 1998, l'industrie agro-alimentaire a réussi de très bonnes percées grâce au cacao, au thon et à l'huile de palme. Par ailleurs, les ventes sous-régionales de produits vivriers et de tissus en coton se sont également accrues, en raison des pénuries alimentaires pour les premiers et grâce à la qualité reconnue des seconds.

3. La charge de la dette

La Côte d'Ivoire se trouve confrontée à un problème d'endettement qui la situe parmi les pays les plus endettés du monde. Sa dette publique est caractérisée par l'importance de la dette extérieure, qui représente près de 88% du total de la dette en 1998.

L'encours de la dette intérieure ivoirienne s'élevait à 1039,5 milliards en 1998. Cette dette intérieure se répartit entre les engagements vis-à-vis de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) (34,4% du total), les engagements envers les banques commerciales (32,7%) et les engagements vis-à-vis du secteur privé non bancaire (32,9%). La dette intérieure a fait l'objet d'une restructuration suivie d'un effort important de réduction des arriérés, dans le cadre du programme spécial d'élimination des arriérés.

En 1999, le service de la dette intérieure est estimé à environ 150 milliards de Francs CFA, parmi lesquels 28,5 milliards au titre des intérêts. Les remboursements effectués seront destinés pour 54 milliards à la BCEAO, pour 65 milliards aux banques commerciales, et pour 31 milliards au secteur privé non bancaire.

Le pays doit également faire face à une dette extérieure très importante, dont l'encours et le service pèsent fortement sur l'économie. A fin 1998, l'encours de la dette extérieure s'élevait à 6581,2 milliards de Francs CFA. Les banques commerciales forment le groupe de créanciers le plus important, suivies par le Club de Paris et les institutions multilatérales.

Dans un contexte caractérisé par la diminution très forte des dépenses extérieures, le poids de la dette pèse très fortement sur les ressources de l'État et conduit à des transferts nets négatifs pour l'État. Pour 1999, le service de la dette extérieure est estimé à 594,2 milliards de Francs CFA, dont 251,7 milliards de Francs CFA.

La Côte d'Ivoire a été déclarée éligible à l'initiative sur la réduction de la dette extérieure par les institutions de Bretton Woods. Cette éligibilité devrait déboucher sur un allègement significatif de l'ensemble de la dette extérieure ivoirienne, y compris la dette multilatérale, à l'horizon 2001. Cela permettra au pays d'atteindre les objectifs économiques et sociaux visés et de poursuivre les efforts de lutte contre la pauvreté.

C. LES RÉFORMES STRUCTURELLES SECTORIELLES

L'État a entrepris un important programme de privatisation des entreprises publiques au profit du secteur privé. Parmi les entreprises à privatiser dans les mois à venir figurent notamment la société ivoirienne de raffinage et la compagnie aérienne Air Ivoire.

Par ailleurs, afin de promouvoir le développement du secteur privé, le programme de développement des infrastructures prévoit de confier la réalisation de ces projets d'investissement prioritaires à des investisseurs privés. Ceux-ci assureront la réalisation des travaux et la gestion des ouvrages, et rétrocéderont ceux-ci à l'État au terme d'une concession de 15 à 30 ans, selon les cas.

Enfin, le Gouvernement de la Côte d'Ivoire poursuit sa politique de libéralisation et de renforcement de la compétitivité de l'économie. Le processus de libéralisation du commerce et des prix est en voie d'achèvement. Le nombre et le niveau des tarifs douaniers ont été réduits dans le cadre de l'harmonisation au niveau de l'UEMOA. La filière café a été libéralisée à l'ouverture de la campagne 1998/1999 et la filière cacao sera libéralisée à l'ouverture prochaine de la campagne 1999/2000.

Cependant, pour la définition des stratégies sectorielles, l'accent est plus mis sur les secteurs de La production animale nationale satisfait à peine la moitié des besoins domestiques. Pour atteindre un taux de couverture de 80% en l'an 2000, diverses actions ont été entreprises : professionnalisation et promotion des éleveurs et pêcheurs,

l'agriculture, d'une part, et de l'industrie et des mines, d'autre part.

1. Le secteur de l'agriculture

L'objectif du gouvernement est de promouvoir une agriculture moderne mécanisée, intensive, largement diversifiée et compétitive. Cette agriculture, attractive pour les jeunes, devrait assurer l'autosuffisance alimentaire, les ventes aux usines de transformation, et faire de la Côte d'Ivoire l'un des greniers de l'Afrique de l'Ouest.

La production vivrière devrait retrouver une croissance annuelle positive de l'ordre de 4% en 1999, après avoir connu une baisse de 8,5% en deux ans liée à des conditions climatiques très défavorables. Mais le secteur des produits vivriers subit d'importantes pertes post-récoltes. Les problèmes concernent notamment l'acheminement vers les marchés et les moyens de conservation. D'où la nécessité de mettre l'accent sur les pistes agricoles, les centres de collecte et les marchés de gros. Par ailleurs, l'accroissement des besoins à satisfaire rend indispensable une amélioration des rendements à l'hectare par une mécanisation appropriée du travail agricole, un accroissement de la fertilité des sols et une politique d'irrigation efficiente.

développement de la production laitière, modernisation des techniques de pêche, soutien à l'aquaculture, construction d'un abattoir moderne.

Les cultures traditionnelles de rente doivent encore être consolidées. La production de cacao est stabi-

lisée depuis 4 années à environ un million de tonnes, tandis que la production de café oscille entre 200 000 et 300 000 tonnes par an. Les actions menées visent notamment à améliorer la qualité des produits par une stratégie de traitement régulier des plantations. La production de bananes et d'ananas connaît un certain tassement, tandis que la filière hévéa se développe rapidement grâce à l'émergence de nouveaux opérateurs et à l'extension des superficies cultivables.

2. L'exploitation minière, énergétique et l'industrie

Des gisements miniers et énergétiques prometteurs (or, nickel, gaz, manganèse, platine) ont été découverts et pourraient permettre à la Côte d'Ivoire d'accéder au rang des nations minières. La politique suivie vise à rendre l'environnement incitatif, à travers les nouveaux Codes minier et pétrolier.

La stratégie minière et énergétique du gouvernement repose sur quatre axes :

- l'accroissement des productions afin de diversifier les bases du développement économique;
- l'augmentation des sources de recettes d'exportation;
- l'autonomie énergétique du pays et l'alimentation de la sous-région en énergie électrique, en pétrole raffiné et en gaz butane; et
- le renforcement de la compétitivité de l'économie, en réduisant le coût de l'énergie à moyen terme grâce aux gisements de gaz.

La politique énergétique vise également à substituer les énergies moins polluantes et moins nuisibles aux énergies traditionnelles. La vulgarisation de l'utilisation du gaz butane comme source d'énergie pour l'utilisation domestique permettra ainsi de lutter contre la déforestation.

La production pétrolière a connu un net recul en 1998, avec un rythme de 11 800 barils par jour,

contre plus de 16 000 l'année précédente. La situation devrait cependant s'améliorer à l'avenir avec l'injection de nouveaux investissements dans le secteur et la mise en exploitation de nouveaux forages. Le déficit est toutefois en grande partie compensé par la montée en puissance de la production gazière.

Quant à la politique industrielle du gouvernement, elle comporte six axes majeurs:

- renforcer la compétitivité des coûts des facteurs de production;
- promouvoir la transformation sur place des produits locaux tant agricoles que miniers;
- favoriser l'implantation des groupes internationaux;
- stimuler le développement des petites et moyennes entreprises à valeur ajoutée élevée;
- élargir la base industrielle en favorisant la sous-traitance au plan interne et au niveau international; et
- promouvoir le développement technologique des industries ivoiriennes.

La modernisation du secteur industriel passe par le renforcement du dispositif de protection de la propriété industrielle et par l'élaboration d'une réglementation rigoureuse relative aux normes et à la qualité.

L'industrie a affiché en 1998 des résultats très satisfaisants. L'agro-alimentaire a profité d'une demande extérieure qui ne faiblit pas et de la montée considérable de l'industrie cacaoyère.

Le textile a confirmé son redressement, en bénéficiant sur le marché local et sous-régional de l'effet qualité. Enfin, après 3 années de baisse ininterrompue, la transformation du bois s'est redressée.

D. LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Le chantier de la réforme administrative, ouvert depuis le début des années 1980, est en perpétuelle mutation. Dans le contexte actuel de rigueur budgétaire accrue, il a pris une nouvelle dimension. Ainsi, le renforcement des capacités de gestion du secteur public passe-t-il nécessairement par une amélioration de l'efficacité de l'Administration, par une réduction de ses coûts et par un allègement de ses structures. Les réformes institutionnelles caractérisent aussi la volonté politique de décentraliser les pouvoirs et les moyens, de se rapprocher des populations et de renforcer l'État de droit.

1. La réforme administrative

Un Secrétariat Général à la Réforme Administrative (SGRA) équivalent d'une direction d'administration centrale au sein du Ministère de la fonction publique a été mis en place. Composé de quatre sous-directions, il a constitué dans l'Administration tout un réseau de correspondants permanents au niveau des cabinets ministériels et des grandes directions d'administration centrale.

Un certain nombre de chantiers ont été menés ou sont en cours de réalisation sur différents volets de la réforme administrative :

La réforme des procédures a permis d'établir un fichier des procédures en vigueur dans l'Administration ainsi qu'un recueil des textes.

La réforme des organigrammes des ministères est devenue un élément permanent du contrôle des structures des services publics. Cet élément de régulation est important car il permet d'éviter toute inflation structurelle elle-même génératrice d'inflation en personnel.

La réorganisation de la fonction publique: L'objectif était de mettre en place une gestion rapide et fiable, et de parvenir à maîtriser et à programmer les effectifs. Des décrets portant attributions du Ministre de la fonction publique et organisation du ministère ont été adoptés. La direction de la gestion du personnel a été réorganisée. Un recensement du personnel de l'État et du secteur para-étatique a été réalisé.

La réorganisation des structures a été complétée par une réforme des procédures. Dans le cadre du projet bureautique, les circuits ont été informatisés, en interface avec la gestion. Des procédures informatiques ont été mises en place afin de simplifier les contrôles et de rapprocher les cadres organiques de la réalité des effectifs.

La réforme de la réglementation du personnel: La réforme des statuts du personnel de la fonction publique ivoirienne est considérée comme un des moyens stratégiques en vue de la transformation de l'Administration en une véritable Administration de développement. Les objectifs de la réforme sont notamment de mieux coller aux besoins de l'État, d'assurer une rationalisation de l'utilisation des ressources et d'offrir des perspectives de carrières intéressantes.

La productivité de la fonction publique a baissé de 10% entre 1980 et 1992. L'on a constaté un haut degré de mobilité des fonctionnaires, un absentéisme croissant, un système de gestion et de supervision inefficace et un désintéressement général pour les aspects de gestion de la fonction publique.

Le Gouvernement a donc pris une série de mesures pour remédier à ces problèmes. Il a tout d'abord réduit le nombre de ministères, réduit la taille des cabinets ministériels, ainsi que le nombre de directions et de sous-directions. Il a également adopté la semaine de cinq jours ouvrables, pris des dispositions pour contrôler la présence effective des personnels pendant les heures de travail et instauré des mesures disciplinaires.

Une étude des plans de dotation en effectifs des différents ministères et organismes publics a été menée. L'objectif était de mettre en évidence les sureffectifs et les éventuels sous-effectifs, en vue d'un redimensionnement numérique de l'Administration. Tous les ministères ont été couverts hormis la Défense, la Sécurité intérieure et la Justice. Les missions, fonctions et tâches de 150 Directions ont été analysées. Des indicateurs de charges de travail ont été déterminés et ont permis de calculer les effectifs théoriques requis par poste et emploi.

Le sureffectif global s'est chiffré à 25%. Ce résultat, approuvé par le Ministère de l'emploi et de la fonction publique, a conduit à prendre diverses mesures, parmi lesquelles :

- la suspension des recrutements;
- le renforcement des opérations d'ajustement d'effectifs nécessaires par le redéploiement et sur la base de concours professionnels;
- la recherche de ressources extérieures pour lancer le programme de départs volontaires;
- l'organisation des concours d'intégration des agents temporaires;
- la sous-traitance à des prestataires extérieurs de toutes activités ne relevant pas des missions de l'État (gardiennage, entretien, etc.);
- la mise en place de la procédure de paiement mensuel des agents de l'État par chèque individuel non endossable; et
- l'évaluation des qualifications requises pour chaque poste.

La phase suivante de l'étude, dite phase qualitative, visait à déterminer avec précision les caractéristiques de chaque fonction, en vue d'une meilleure adéquation profils/postes. Elle a concerné 15 Ministères et leurs Directions régionales, 6 établissements publics nationaux et 3 Préfectures de région. L'objectif était de mettre en place un outil de gestion des compétences visant à faciliter la prise de décision en matière d'affectation et de redéploiement des cadres, et permettant également aux responsables d'unités d'assurer une adéquation entre leurs missions et activités, et leurs effectifs.

Le système de gestion du personnel a été réformé, à travers la réalisation de cadres organiques renouvelés, la mise en œuvre d'une gestion informatisée du personnel, et une réforme statutaire.

Le volet formation était initialement destiné à accompagner les réformes structurelles par des actions de sensibilisation et d'information. Il s'est élargi pour englober la réforme de l'École

nationale d'administration, ainsi que les aspects méthodologiques fondamentaux (évaluation des besoins, programmation, évaluation). Cela a débouché sur la mise au point, au niveau du Ministère de la fonction publique, d'un plan national annuel de formation, synthèse des plans ministériels.

2. La décentralisation

La Côte d'Ivoire compte 253 villes et 8549 villages. Elle est organisée administrativement en 16 régions, 58 départements, 230 sous-préfectures et 197 communes, dont la ville d'Abidjan. Il existe également deux Hauts Commissariats au développement, ainsi que le district autonome de Yamoussoukro.

Les Hauts Commissariats au développement, l'un pour la région semi-montagneuse de l'ouest et l'autre pour les régions de la savane, du centre et du nord, ont notamment pour mission de coordonner, de suivre et d'évaluer la bonne exécution de tous les programmes, projets et autres actions de développement des régions concernées.

La création de 16 circonscriptions administratives régionales et la création des Commissions régionales de développement traduisent la volonté de changement pour dépasser une vision essentiellement administrative du rôle des administrations déconcentrées au profit d'une approche centrée sur les problèmes de développement économique et social. Mais l'objectif final est d'évoluer à brève échéance vers des régions devenues collectivités décentralisées, possédant toutes les structures et institutions inhérentes à ce statut et pouvant participer efficacement au développement économique et social.

La politique de décentralisation mise en œuvre par le Gouvernement se fonde sur l'aspiration profonde des populations et constitue un élément essentiel pour conforter les progrès de la démocratie. Il s'agit en fait de réduire le périmètre de l'État central et centralisateur, et de redonner confiance aux Ivoiriens en leurs capacités et potentialités.

Les moyens sont ainsi concentrés sur les points forts des capitales régionales et des villes principales, en vue de favoriser les effets d'entraînement. Il ne s'agit pas de compenser les inégalités entre les villes, selon une logique de rattrapage ou de péréquation, mais plutôt de permettre aux populations de bénéficier, là où elles résident, d'une panoplie minimale d'équipements de base de proximité.

L'analyse de la situation fait ressortir que des efforts devront être faits en vue de:

- créer un cadre de concertation entre l'État, le secteur privé, la société civile et les collectivités décentralisées;

- renforcer les capacités techniques, les ressources humaines et le contrôle de la gestion des collectivités décentralisées;

- accroître les moyens financiers dont sont dotées les collectivités territoriales, notamment par la réaffectation des dépenses de l'État;

- réformer la fiscalité locale et notamment foncière, en particulier à travers la réalisation de cadastres fiscaux; et

- développer la bonne gouvernance et la transparence dans l'élaboration et l'exécution du budget des collectivités décentralisées.

3. La réforme de la justice

La réforme de la justice s'insère dans le dispositif global du renforcement de l'État de droit.

L'amélioration du fonctionnement de la justice en Côte d'Ivoire est une nécessité qui répond à des impératifs moraux mais également économiques, parce qu'une justice équitable et transparente est la condition sine qua non pour établir la confiance des investisseurs potentiels.

Depuis 1996, le gouvernement ivoirien a entrepris une vaste réforme de son système judiciaire, qui prévoit la réorganisation des structures de formation des personnels judiciaires, ainsi que la réforme des greffes.

Une école de la magistrature et des professions judiciaires a ainsi été ouverte au sein de l'École nationale d'administration. La réforme des greffes devrait permettre le développement du Service national des archives et du Centre national de documentation juridique, la mise en place de centres de documentation au niveau de la Cour suprême et des trois Cours d'appel, ainsi que la poursuite de l'informatisation des greffes des tribunaux d'Abidjan et de Dabou, dont relève 75% de l'activité judiciaire du pays.

A terme, ce dispositif permettra d'accélérer le traitement des procédures, d'améliorer la qualité des jugements et, en conséquence, l'État de droit et la sécurité des personnes et des biens.

Enfin, l'un des obstacles majeurs à l'investissement privé en Afrique tient à la vétusté et à l'inadaptation du droit des affaires hérité de la colonisation française. Dans ce contexte, l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) vise à rétablir la confiance des investisseurs en établissant un espace juridique commun aux États membres, en instaurant une sécurité juridique et judiciaire pour les opérateurs économiques, et enfin en mettant en place un droit mieux adapté aux exigences de la vie des affaires. Le nouveau Code du droit des affaires, élaboré conformément aux instruments de l'OHADA, est entré en vigueur en Côte d'Ivoire depuis le 1er janvier 1998 et Abidjan abrite par ailleurs la Cour commune de justice et d'arbitrage.

E. CONCLUSION

L'exécution des programmes économique et financier et de réforme administrative de la Côte d'Ivoire s'inscrit dans un contexte de bonne gouvernance, caractérisé aussi par la lutte contre la fraude et la corruption, et par la moralisation de la vie publique.

La Côte d'Ivoire dispose de réelles potentialités de développement. C'est l'un des rares pays au sud du Sahara à avoir connu à la fois une grande stabilité politique et un réel progrès économique. Les conditions climatiques y sont favorables, notamment pour les cultures de rente.

Le gouvernement, engagé dans des réformes multiples et ambitieuses, dispose donc de sérieux atouts pour réussir l'entrée de la Côte d'Ivoire dans le vingt-et-unième siècle.

IV. LES SUCCÈS ET LES FAIBLESSES DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE AU GHANA

A. LES DONNÉES GÉOPOLITIQUES

Le Ghana, qui s'étend sur une superficie de 238 537 km², est situé le long de la côte occidentale de l'Afrique. Il est bordé à l'ouest par la Côte d'Ivoire, au nord par le Burkina Faso, à l'est par le Togo et au sud par le golfe de Guinée. Le Ghana a l'un des taux d'accroissement démographique les plus élevés du monde (entre 2,6 % et 3,1 %) et sa population a presque doublé entre 1970 et 1997. La population totale était estimée en 1997 à 17,5 millions d'habitants. Plus de 50 % de la population a moins de 15 ans.

Le Ghana est l'un des rares pays en Afrique à avoir fait très tôt l'expérience de la démocratie. Il a évolué de la période d'autonomie interne d'avant l'indépendance (1951-1957) et la période qui s'en est suivie (1957-1960), à la dictature de parti unique, entrecoupée par de brefs passages à des gouvernements constitutionnels civils, d'octobre 1969 à janvier 1972 et de septembre 1979 à décembre 1981.

La Constitution ghanéenne de 1992, qui renferme les principes de gouvernance repose sur un pouvoir présidentiel marqué du sceau de l'exécutif. Contrairement au système présidentiel

américain qui repose sur une séparation des pouvoirs, la Constitution stipule que la plupart des ministres au Ghana doivent être choisis parmi les membres du Parlement. La raison découle de l'expérience de la conduite des affaires parlementaires sous la Constitution abrogée de 1979 qui, avec l'exclusion des ministres des rangs du Parlement, avait conduit à des entraves dans l'application des programmes législatifs prévus.

Dans l'ensemble, cinq principes fondamentaux de gouvernance ont été définis par la Constitution au chapitre 6 sous le titre de Principes d'orientation de la politique de l'État. Ce sont les suivants:

- le respect des droits fondamentaux de la personne humaine et la participation des collectivités;
- la bonne gestion de l'économie;
- le droit au travail;
- le droit à des soins de santé appropriés; et
- le droit à l'éducation.

B. LES DONNÉES SOCIOÉCONOMIQUES

Disposant d'un revenu par habitant de 450 dollars des États-Unis, le Ghana est classé parmi les pays à faible revenu. Les 20 % de la tranche supérieure des ménages comptent pour 44 % du revenu total, les 40% de la tranche intermédiaire pour 18% et les 20% de la tranche inférieure pour 7%.

L'espérance de vie est passée de 52 ans dans les années 1980 à 56 ans en 1998. Le taux d'inscription scolaire est de 77%. Cela correspond à 84% des garçons et 69% des filles. La mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes a baissé, passant de 98 dans les années 1980 à 81 en 1998.

Le pays est doté d'une économie mixte qui est constituée: d'un secteur agricole traditionnel dominant, caractérisé par une agriculture à petite échelle qui occupe environ 60% de la main-d'œuvre adulte totale; d'un secteur relativement moderne à faible intensité de capital, dominé par l'exploitation minière et quelques autres activités industrielles; et d'un secteur non structuré en pleine expansion dominé par de petits commerçants, artisans, techniciens et hommes d'affaires.

L'économie du Ghana a subi au cours des deux dernières décennies des changements radicaux. Après une prospérité relative dans les années 1960, l'économie a connu une dégradation sans précédent dans les années 1970 et au début des années 1980. Le produit intérieur brut (PIB) réel a baissé de 30% entre 1975 et 1982. Les exportations de marchandises ont chuté en moyenne de 6,4% et le volume des importations de 8 % par an de 1973 à 1983. L'inflation a augmenté en moyenne de 56% par an et atteint un niveau record de 123% en 1983. La dégradation de la situation économique a eu de graves conséquences sur la santé, l'éducation, ainsi que d'autres secteurs.

Tout dernièrement, la croissance a commencé à se ralentir et l'instabilité macroéconomique a refait

surface, comme en témoignent la baisse du taux de croissance du PIB (3,4% en 1998), une expansion incontrôlée de la masse monétaire au sens large (47 % en 1998), une inflation galopante (38 % en 1998), tandis que le taux de change du Cedi se dépréciait de plus de 100% en trois ans. Cette situation de difficultés économiques s'est accompagnée d'une montée du chômage, d'un ralentissement de la lutte contre la pauvreté et d'une escalade de la tension sociale exacerbée par des conflits ethniques, en particulier dans le Nord. En fait, la pauvreté est généralisée et persistante dans les diverses collectivités du pays, notamment rurales. De récentes études indiquent que 31% des Ghanéens vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Les dix régions et tous les groupes socioéconomiques sont touchés.

C. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

1. Au niveau central

A la tête de l'appareil gouvernemental se trouve le Président, qui assume les fonctions de chef de l'État, chef de gouvernement et commandant suprême des forces armées. Il est aidé dans l'exécution de ses fonctions par un Vice-Président, 18 Ministres, 6 Ministres d'État à la Présidence sans portefeuille et 29 Vice-Ministres. Il y a en outre un Conseil d'État composé de 25 membres, pour partie élus et pour partie nommés, pour conseiller le Président dans l'exécution de ses fonctions. Les 18 ministères sont dirigés par des ministres nommés par le Président avec l'approbation préalable du Parlement. Les ministres sont secondés par des vice-ministres qui sont désignés selon la même procédure que les ministres.

L'administration publique ghanéenne comprend notamment 14 grands Services, dont la fonction publique, l'éducation, les impôts, la police, l'immigration, les entreprises publiques autres que celles à caractère commercial, les services publics créés par la Constitution de 1992 et d'autres services publics créés par le Parlement. La quasi-

totalité des services et des sociétés ont été placés sous la tutelle des ministères sectoriels.

Les deux responsables qui assurent le fonctionnement de l'appareil gouvernemental sont le Chef de la fonction publique et le Directeur du cabinet. Jusqu'à l'adoption de la loi constitutionnelle de 1993, les deux postes étaient occupés par le même titulaire. Il a été cependant décidé de les séparer en raison du volume de travail excessif et du ralentissement des affaires gouvernementales qui en résultaient. La séparation des deux postes traduit donc la dichotomie entre le politique et l'administratif.

Le Chef de la fonction publique est un fonctionnaire nommé par le Président sur proposition de son Directeur de cabinet. Autrement dit, le Chef de la fonction publique peut ne pas être de la fonction publique. Contrairement à ce qui était le cas auparavant, le Chef de la fonction publique a rang de Ministre d'État, ce qui lui permet de faire entendre sa voix au plus haut niveau. Ses fonctions lui garantissent la liberté d'exprimer son opinion sur toutes les questions concernant l'administration de la fonction publique. Le Directeur de cabinet par

contre est nommé par le Président selon des critères de son choix. Bien qu'il ne soit pas de la

2. Au niveau régional

La plupart des ministères, sauf ceux de la défense, des affaires étrangères, des mines et de l'énergie, ont des services au niveau régional. Le Ministre des Régions nommé par le Président avec l'approbation préalable du Parlement est chargé d'assurer la coordination des activités d'administration publique dans les régions. Il est épaulé sur le plan administratif par l'Administration régionale dirigée par le Directeur de la coordination régionale, un fonctionnaire de carrière. Le pouvoir régional sert essentiellement de lien intermédiaire de coordination et de contrôle entre le pouvoir central et les districts.

Contrairement à ce qui se passe au niveau des districts, il n'y a pas d'organe élu au niveau régional. Un Conseil de coordination régionale, placé sous la présidence du Ministre des Régions, a été créé dans chacune des dix régions pour l'aider à mener à bien les tâches qui lui sont dévolues.

3. Au niveau des districts

Les Assemblées de district, unités de base et noyau du système de gouvernement local, se retrouvent dans les 110 districts du Ghana. Elles comprennent des représentants élus, des membres désignés par le Président en consultation avec les autorités traditionnelles et groupes d'intérêt (30% de l'ensemble), le Chef de district principal représentant du pouvoir central au niveau du district, qui est nommé par le Président avec l'approbation préalable d'une majorité des deux tiers de l'Assemblée des districts et des membres du Parlement dont les circonscriptions électorales relèvent de l'autorité de l'Assemblée de district.

fonction publique, il dirige le Cabinet du Président composé de fonctionnaires.

Autorité politique et administrative des districts, les Assemblées de district sont dotées du pouvoir de prélever des impôts et disposent de budgets propres. Elles exercent des fonctions délibératives, législatives et exécutives. Elles conseillent, orientent et supervisent également toutes les autres autorités administratives des districts. Les instruments législatifs portant création de chaque Assemblée de district donnent une liste très précise des quelque 86 fonctions particulières qui leur sont dévolues. Ces attributions juridiques sont autant de critères d'appréciation des résultats des Assemblées de district.

4. Au niveau des sous-districts

Les sous-districts sont dotés d'une double structure. Il y a, d'une part, les Conseils municipaux, urbains et de zone et, d'autre part, les Comités de cellules. Les Conseils municipaux, urbains et de zone ne sont pas des organes dont les membres sont élus. Ils sont composés de représentants des Assemblées de district, des Comités d'unité et de membres choisis par le Gouvernement. C'est là que se retrouvent les plus ardents défenseurs locaux des objectifs de développement des Assemblées de district. Les Comités d'unité, par contre, sont des organes composés de 15 personnes au maximum dont 10 élues au suffrage universel et 5 choisies par le Gouvernement. Les Comités d'unités occupent notamment d'éducation, d'organisation du travail communal, de perception d'impôts et d'état-civil.

Les structures des sous-districts sont essentiellement des organes consultatifs ne disposant pas de budgets propres. Elles assument les fonctions que leur délèguent les Assemblées de district et les aident dans l'accomplissement de leurs tâches. Elles servent également de lien entre les membres des Assemblées de district et leurs communautés.

Le Ministère des pouvoirs publics et du développement rural constitue le lien entre les pouvoirs central et régional, d'une part et le pouvoir au niveau des districts et des sous-districts, d'autre part. En plus d'être un ministère

qui s'occupe des activités quotidiennes de certains organismes et départements, le Ministère des pouvoirs publics et du développement rural fait également office de secrétariat investi du rôle politique de nommer les chefs de district et de proposer les 30% des membres des Assemblées de

district devant être désignés par le Président. Il s'agit donc d'un Superministère qui communique des instructions et directives à d'autres ministères, organismes et services gouvernementaux, au titre de la décentralisation.

D. LES PROGRAMMES ET PROJETS NATIONAUX MENÉS AU TITRE DE LA RÉFORME ADMINISTRATIVE

Tout examen des éléments marquants du système d'administration publique du Ghana conduit à mettre en relief le programme économique mis en place, ainsi que ses effets sur ce système. Autrement dit, les programmes de réforme de l'administration publique sont-ils dictés par des réformes de la politique économique au Ghana. Jusqu'en 1983, le système d'administration publique du Ghana se souciait essentiellement de réglementation et de contrôle, comme l'exige l'orientation d'une économie dirigiste. Les incessantes pénuries de biens de consommation courante s'accompagnaient d'une pléthore de réglementations administratives sur les prix et les taux de change, ce qui aggravait la situation. Les effets sur le système d'administration publique ont été dévastateurs. Le travail au noir a augmenté alors que le revenu réel des fonctionnaires de toutes les catégories chutait vertigineusement, les cadres supérieurs en pâtissant le plus. Il y avait en outre un délabrement des équipements de la fonction publique, causé par des années de négligence et une absence de ressources pour en assurer l'entretien. Le moral, la motivation et la productivité des agents publics s'en étaient ressentis. L'introduction d'un programme d'ajustement structurel par le Gouvernement du Conseil de défense nationale provisoire en 1983 visait donc à enrayer et à renverser la crise économique et à réformer le système pour le rendre plus efficace.

La réforme administrative au Ghana a comporté les trois composantes suivantes:

la réforme de la fonction publique, qui comprend le Programme de réforme de la fonction publique de 1987 à 1994 et le

Programme d'amélioration du fonctionnement de la fonction publique de 1995 à ce jour; la privatisation des entreprises d'État; et la décentralisation de l'appareil gouvernemental vers les pouvoirs régionaux et locaux.

1. La réforme de la fonction publique

La fonction publique du Ghana présente, depuis l'accession du pays à l'indépendance le 6 mars 1957, certaines insuffisances. Des tentatives de réforme successives ont été effectuées pour les combler. Pour des raisons diverses, elles se sont révélées somme toute superficielles, dans la mesure où la plupart des recommandations formulées par les divers comités et commissions ont été mises au rebut ou appliquées que très partiellement.

C'est ainsi que le programme de réforme économique du Comité de défense nationale provisoire a été lancé dans un contexte administratif marqué par de profonds dysfonctionnements qu'il fallait absolument redresser pour que le programme de relance économique et le programme d'ajustement structurel puissent être menés à bien. Cette situation semble donc n'avoir pas retenu suffisamment tôt l'attention dans la conception du programme de redressement, puis du programme d'ajustement structurel du Ghana jusqu'à la fin de 1986.

Les travaux préparatoires liés à la restructuration de la fonction publique et au redéploiement des effectifs du secteur public ont commencé en 1983, en même temps que le programme de redressement économique.

Le programme de réforme de la fonction publique visait spécifiquement à :

- améliorer les prestations de service public fournies aux populations;
- améliorer la gestion économique et financière, restructurer les dépenses publiques et utiliser

En résumé, le programme de réforme de la fonction publique visait à contribuer à l'amélioration de la gestion des ressources du secteur public. Les réformes étaient menées sur quatre fronts principaux, à savoir :

- la révision des salaires et des traitements;
- la politique et la gestion en matière de personnel;
- les analyses fonctionnelles et le redéploiement des effectifs; et
- la formation et le perfectionnement des agents.

Au titre des mesures arrêtées pour la période 1987-1988 figurait notamment ce qui suit :

- un programme d'action au terme duquel 15 000 fonctionnaires seraient licenciés au 31 octobre 1987;
- une évaluation des effectifs et des activités des services civils et éducatifs, ainsi que des entreprises parapubliques, qui permettrait de dégager des effectifs en surnombre d'environ 15 000 agents en 1988;
- la limitation de la masse salariale de 5,5 à 6 % du PIB;
- la mise en place d'un système de compensation pour les travailleurs licenciés et l'établissement de programmes visant à recycler les travailleurs licenciés et à les aider à trouver un autre emploi;
- l'établissement et l'exécution d'un projet de mobilisation de compétences; et
- le renforcement du bureau du Chef de la fonction publique.

rationnellement les ressources du secteur public en général;

- attirer et conserver un personnel de haut niveau, en motivant davantage les fonctionnaires; et
- renforcer l'administration publique grâce à l'apport de nouvelles techniques de gestion, à la restructuration et à la décentralisation.

2. La restructuration et la privatisation des entreprises publiques

La deuxième composante importante de la réforme administrative au Ghana est la privatisation des entreprises publiques, qui occupaient une place de choix dans le paysage économique du Ghana. Elles ont joué un rôle primordial dans la quasi-totalité des secteurs de l'économie. En 1983, le Gouvernement était actionnaire majoritaire dans 181 entreprises semi-publiques et actionnaire minoritaire dans 54 autres sociétés. Le besoin de procéder à la réforme et à la privatisation des entreprises publiques avait été éprouvé en raison des mauvais résultats enregistrés. Les entreprises publiques accusaient d'énormes déficits; le montant total de leur déficit d'exploitation pour 1982 s'élevait à 3% du produit intérieur brut (PIB), soit plus ou moins l'équivalent de l'ensemble des dépenses publiques consacrées à l'éducation, à la santé, ainsi qu'à la sécurité et à la protection sociale cette année-là. Pourtant, les entreprises publiques avaient aussi considérablement grevé le budget de l'État. Les ressources qui leur étaient consacrées oscillaient entre 10% des dépenses publiques en 1982 et 8% en 1986. A bien d'autres égards, le secteur constituait une charge pour l'État, notamment par l'aide indirecte qui était nécessaire sur le plan fiscal et sur le plan des arriérés de remboursement des dettes.

En 1987, la Banque mondiale et le Gouvernement ont donc conclu un accord de crédit pour la réforme des entreprises publiques, notamment pour le désengagement de l'État. Cet accord traduisait la reconnaissance par le Gouvernement qu'un trop large portefeuille d'entreprises d'État avait largement grevé les ressources administratives et financières de l'État et qu'en raison de leur bilan globalement négatif, l'État se

de réévaluer sa participation à leurs activités. Un premier groupe de 32 entreprises publiques, dont le Gouvernement comptait se dessaisir, a été annoncé officiellement en 1988. Il s'agissait essentiellement d'entreprises publiques déficitaires. En fait, on s'attendait à la liquidation d'une douzaine d'entreprises publiques auxquelles risquaient de venir s'en ajouter six autres. Manifestement, à ce stade, le Conseil de défense nationale provisoire voulait agir avec prudence. Il se refusait à privatiser des entreprises

3. La décentralisation et les pouvoirs locaux

La troisième composante de la réforme administrative et peut-être la plus ambitieuse est la décentralisation de l'appareil de l'État. L'initiative de la réforme de 1988 était inspirée par la doctrine politique gouvernementale du pouvoir au peuple. Sept objectifs principaux de gouvernance sont à la base de la conception du programme de décentralisation. Il s'agit:

- de la démocratie participative et de la prise de décision collective fondée sur un consensus au niveau communautaire;
- d'un développement participatif et durable;
- de la protection des droits et des devoirs des populations par rapport à leur propre développement; et
- de la promotion et de la satisfaction des besoins fondamentaux et des services vitaux des

populations, bien que quelques-unes d'entre elles aient été ajoutées à la liste quand le Gouvernement s'est aperçu que cela pourrait se révéler avantageux de par l'élan que cela pourrait imprimer au programme. Le Gouvernement se disait que les entreprises destinées à la vente devaient être des entreprises non stratégiques, qui s'étaient révélées constamment non rentables et incapables de lui rapporter des dividendes ou nécessitant trop de ressources externes à mobiliser pour les renflouer.

populations, par le biais de leur propre effort collectif;

de l'accès de toutes les communautés et de tous les individus aux ressources communes du pays; et

de la promotion de la transparence et de l'obligation de rendre compte au public.

Au total, la décentralisation au Ghana s'est caractérisée par un accroissement du nombre de districts, le transfert de nombreuses fonctions aux organes locaux (Assemblées de district), un système de gouvernement décentralisé non partisan, un système de planification de la base vers le sommet, la décentralisation de la passation de marchés ne dépassant pas 125 000 dollars des États-Unis en faveur des districts et l'accroissement des sources de revenu des Assemblées de district.

E. LES INDICATEURS DE PROGRÈS RÉALISÉS

1. La réforme de la fonction publique

Le Programme de réforme de la fonction publique s'est attaché à réaliser les objectifs qui lui étaient assignés, par:

- l'introduction d'un nouveau système d'évaluation des performances basé sur la définition de buts et objectifs précis;
- l'institution du critère du mérite plutôt que de l'ancienneté comme facteur de promotion;

la révision du Statut de la fonction publique, dont la nouvelle loi y relative a été promulguée par le Conseil de défense nationale provisoire et est entrée en vigueur en 1993;

la révision des plans de carrière dans la fonction publique, d'où des directives permettant de suivre l'évolution des carrières;

l'établissement sur une base annuelle de directives régissant la politique des salaires de la fonction publique et la décompression des

écarts de rémunération dans la structure salariale;

l'incorporation des compléments de solde dans le salaire de base;

la mise en place de meilleurs systèmes de budgétisation et de contrôle au niveau de la fonction publique, qui a permis de ramener le nombre d'agents de 140 000 à 91 000 et de réduire ainsi la masse salariale dans le budget national;

la création de postes de Directeurs principaux pour des agents de la fonction publique qui seraient chargés des ministères sectoriels et du Bureau du Chef de la fonction publique;

l'organisation des services centraux des ministères en quatre domaines fonctionnels spécialisés, à savoir: administration des finances; gestion des ressources humaines; planification, budgétisation, suivi et évaluation; et statistiques, recherche, gestion de l'information et relations publiques;

la création d'un Service de la coordination des réformes, d'un service des doléances publiques et d'un Comité de la réforme administrative pour appuyer les activités de réforme.

Il y a également eu quelques indices d'amélioration des performances des institutions, qui sont essentiels au fonctionnement du secteur privé. Les procédures d'inscription établies pour les exportateurs ont été rationalisées; le Bureau d'enregistrement et le Centre de promotion des investissements du Ghana ne mettent plus que cinq jours à inscrire une société ou pour informer un candidat sur les raisons du rejet de sa demande d'inscription. La perception des impôts et l'efficacité des douanes semblent également s'être améliorées et les marchandises sont en général dédouanées plus rapidement, ce qui a confirmé des hommes d'affaires et représentants d'associations d'entreprises commerciales. La réforme des impôts et du Service des douanes, de l'assiette et des fraudes est en partie à l'origine de ces progrès. Cela s'explique par le fait qu'ils sont dotés de plus de moyens que la plupart des autres organismes publics. Ils opèrent comme des

le recyclage, l'orientation et le redéploiement des fonctionnaires en surnombre; et

la création d'une base de données intégrée du personnel qui permet de disposer de données complètes et fiables en vue de mieux gérer les ressources.

De plus, la nouvelle loi sur le Statut de la fonction publique a prévu des structures de réforme fondamentales, à savoir:

services semi-autonomes qui offrent des conditions d'emploi avantageuses.

2. La privatisation

Dans ce domaine, le Gouvernement s'est engagé en faveur d'une politique de participation accrue du secteur privé à la vie des entreprises publiques. Le dessaisissement de ses prises de participation est au cœur de son programme de privatisation. Le désengagement a commencé en 1987 avec l'annonce, à grand renfort de publicité, de la vente de 30 entreprises. Le Comité de privatisation a été chargé du désengagement, et a participé à la vente ou à la liquidation de toutes les entreprises d'État. Les progrès ont été lents au départ et la première vente n'a été conclue qu'en 1990. Depuis lors, le rythme s'est accéléré et à la fin de 1995, le Comité de privatisation avait signé des accords avec des acheteurs ou entamé la liquidation d'environ 120 entreprises.

Le Gouvernement a décidé en 1994 d'accélérer le programme de privatisation. En avril 1994, il avait recueilli environ 380 millions de dollars des États-Unis de la vente de ses parts dans plusieurs sociétés minières et manufacturières cotées à la Bourse du Ghana. En 1995, le Gouvernement s'était presque entièrement débarrassé des actions majoritaires qu'il détenait auprès des compagnies minières. En janvier 1995, il a annoncé qu'il vendrait 114 autres entreprises. Il a également approuvé et publié de nouvelles procédures de dessaisissement, notamment défini des arrangements qui permettraient au Comité de privatisation d'être mieux à même de sous-traiter la vente d'entreprises à des sociétés privées. À la fin de 1995 et au début de 1996, le Gouvernement

a réussi à introduire en bourse deux banques publiques et annoncé la vente d'une part stratégique de la Société de télécommunications du Ghana.

La vente des prises de participation de l'État aux agriculteurs, ouvriers et agents de la fonction publique du Ghana a accru le nombre d'adeptes d'une privatisation accélérée. De même, la vente de ses participations minoritaires dans sept sociétés cotées à la Bourse du Ghana à des gestionnaires de fonds internationaux a redoré. Néanmoins, les produits nets de la privatisation sont difficiles à déterminer compte tenu du manque de transparence dont s'est accompagné le processus. En fait, le programme de privatisation a été accéléré depuis 1994 et, en 1996/97, une politique de sous-traitance des opérations de vente à des sociétés privées est entrée en vigueur.

3. La décentralisation

La décentralisation de l'appareil gouvernemental a également produit des résultats positifs.

Premièrement, elle a permis aux populations locales de manifester un intérêt certain pour leurs propres affaires et de participer ne serait-ce qu'un tant soit peu aux politiques et programmes mis en oeuvre dans leurs propres localités. En fait, le programme a fait renaître chez la plupart des groupes communautaires un esprit volontariste et une prise de conscience qui rappellent la période des années 1957 à 1960; les collectivités se sont aperçues que le développement de leurs zones reposait sur leurs épaules.

Deuxièmement, le programme de décentralisation a permis aux populations qui vivaient précédemment dans des zones rurales délaissées

F. LE NOUVEAU PROGRAMME D'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Ce programme a été lancé en mars 1995 en tant que composante importante du Programme national de renouveau institutionnel (PNRI) de 1994. Il visait principalement à:

- continuer à résoudre les graves problèmes identifiés lors de l'exécution du Programme de réforme de la fonction publique;

l'image du Ghana auprès des investisseurs étrangers. Sur les 260 entreprises publiques dont le Gouvernement détenait directement ou indirectement la majorité des actions, seules 101 ont été privatisées entre 1988 et 1997. Dix-neuf autres petites et moyennes entreprises à participation majoritaire du Gouvernement ont été vendues au secteur privé en 1997 au titre du programme de privatisation accéléré.

d'avoir un meilleur accès aux ressources et aux institutions du pouvoir central. Les Assemblées de district ont entamé des projets de développement liés notamment à la construction et à l'entretien de routes de desserte, de bâtiments scolaires, de cliniques et de marchés, ainsi qu'à l'approvisionnement en eau et en électricité. Il s'agissait toutefois, comme nous le verrons plus loin, d'activités marginales.

Troisièmement, le programme, qui visait à favoriser un renouveau politique ou une ouverture démocratique, a permis à un grand nombre de jeunes qui aspiraient à une carrière politique d'assouvir leurs ambitions. Les nouvelles possibilités créées par la décentralisation ont atténué les frustrations des politiciens en herbe, en les détournant des comportements marginaux et des querelles de clans destructrices. C'est ainsi que les responsables d'associations, les groupes sociaux et autres groupes d'intérêt proches des populations de base ont pu saisir cette occasion pour créer une interaction entre l'État et la société et des liens propres à favoriser une culture d'échange.

- rendre la fonction publique plus performante et favoriser des prestations de services de qualité, ainsi qu'une bonne gouvernance, en mettant un accent particulier sur la transparence et l'obligation de rendre compte; et
- réaliser et maintenir des taux de croissance de l'ordre de 5 à 10 % à moyen terme.

Les objectifs spécifiques du Programme d'amélioration des performances de la fonction publique sont de:

permettre aux services de la fonction publique de s'acquitter de leurs tâches de manière efficace, transparente, compétente et rentable, contribuant ainsi de manière positive à favoriser une croissance accrue et un développement équilibré;

contribuer à une bonne gouvernance en aidant à institutionnaliser la transparence et l'obligation

renforcer les capacités des services de la fonction publique d'identifier les principaux domaines où des compétences spécifiques font défaut et de développer des stratégies afin d'y remédier; et

introduire des systèmes de récompense et de rémunération des stratégies appropriés susceptibles d'inciter les fonctionnaires à donner le meilleur d'eux-mêmes.

A ce jour, aucune difficulté n'a été rencontrée dans l'exécution du Programme d'amélioration des performances de la fonction publique. La

de rendre compte dans le fonctionnement des services de l'État;

inculquer aux fonctionnaires le sens de l'économie en leur apprenant à utiliser avec efficacité les biens et les ressources mis à la disposition des services, de façon à ce que ces services puissent opérer dans les limites de leurs budgets;

fournir une base objective permettant de suivre et d'évaluer les performances des fonctionnaires et des services publics grâce à la définition de buts et d'objectifs précis;

Banque mondiale, l'Association des fonctionnaires et la presse ont reconnu que le Programme avait notamment commencé à améliorer la productivité et les performances générales de la fonction publique. En dépit des réalisations, la fonction publique continue de se heurter à une myriade de problèmes, tels que les faibles niveaux de rémunération, le manque de motivation et l'absence de logistique de base. Bien qu'il s'agisse d'un programme ambitieux visant à redynamiser la fonction publique, l'échec des tentatives de réforme précédentes doit néanmoins conduire à un optimisme prudent.

G. CONCLUSION

Deux leçons importantes se dégagent de l'expérience du Ghana.

Premièrement, il est apparu clairement que certains facteurs clés jouent un rôle primordial dans l'application des réformes. Il s'agit notamment d'établir un encadrement politique et administratif propice au changement, d'améliorer les ressources humaines et les systèmes de gestion, de maîtriser les techniques d'information et de mobiliser l'expertise tant intérieure qu'extérieure.

Deuxièmement, l'expérience du Ghana a encore une fois montré qu'en dépit de la pertinence des réformes du secteur public au regard de la centralisation excessive, des déficits budgétaires, de l'absence de ressources pour le fonctionnement et de la faiblesse des capacités administratives et de

gestion, il est néanmoins difficile de résoudre ces problèmes.

Le Gouvernement devrait renforcer les mesures visant à restructurer l'administration publique et à l'améliorer de manière constante. A cet égard, l'exécution de politiques favorables aux changements structurels, notamment à la décentralisation et à la dévolution de pouvoirs au niveau local, devrait faciliter quelque peu la tâche.

La tentative de réorganiser l'administration publique du Ghana aux fins d'une bonne gouvernance et d'un développement socioéconomique, comme l'envisage le projet Vision 2020 et le PRIN, ne réussira pas sans une étroite coopération entre le Gouvernement et les populations.

V. L EXPÉRIENCE DE RÉFORME ADMINISTRATIVE DU SÉNÉGAL

A. INTRODUCTION

Le Sénégal est un pays du Sahel situé à l'extrémité occidentale du continent africain. D'une superficie de 196 722 km², il compte une population estimée à 9.400.000 habitants environ. C'est une population dont plus de la moitié (57,7%) a moins de 20 ans et qui est fortement concentrée dans les régions du centre et de l'ouest du pays, à savoir les régions de Dakar, Thiès, Kaolack, Fatick, et Diourbel. Ces cinq régions, où est concentré l'essentiel des activités économiques, présentent ainsi de fortes densités de population, contrairement aux autres parties du pays.

Le Sénégal est un pays caractérisé par trois zones écologiques: le nord et le nord-est semi-désertiques et marqués par de rares précipitations d'eau; le centre, dominé par la savane arborescente; et le

sud, couvert de forêts et caractérisé par des pluies plus intenses.

Le pays connaît deux saisons: une saison sèche, de novembre à juin, et une saison des pluies, de juillet à octobre.

Limité à l'ouest par l'Océan Atlantique, le Sénégal partage ses frontières au sud avec la Guinée Bissau, à l'est avec le Mali, au nord avec la Mauritanie. Un autre pays souverain, la Gambie, est enclavé dans la partie australe du pays.

Situé au carrefour de routes maritimes et aériennes, le Sénégal joue un rôle important dans la sous-région au niveau des transports internationaux, grâce à son aéroport et à son port.

B. LES DONNÉES POLITICO-INSTITUTIONNELLES ET SOCIOÉCONOMIQUES

1. Les données politico-institutionnelles

Depuis l'indépendance en 1960, le Sénégal est dirigé par le même parti, dénommé Union Progressiste Sénégalaise (UPS) d'abord, puis Parti Socialiste (PS). Le pays était marqué par le monopartisme jusqu'en 1974, date à laquelle il est passé au multipartisme limité à quatre partis politiques, puis en 1981 au multipartisme intégral. Le Sénégal compte aujourd'hui 16 formations politiques.

Le régime est présidentiel, avec un Président de la République élu au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Depuis la dernière révision constitutionnelle de 1992, la durée du mandat présidentiel est de 7 ans, renouvelable une seule fois.

Le Gouvernement est dirigé par un Premier Ministre et composé aujourd'hui de 25 Ministres dont 2 Ministres d'État et 6 Ministres Délégués.

Le pouvoir législatif, bicaméral, est exercé, d'une part, par l'Assemblée nationale où les députés socialistes sont majoritaires et, d'autre part, par le Sénat qui est une nouvelle institution créée en 1999.

Le pouvoir judiciaire, exercé par les Cours et Tribunaux, se caractérisait jusqu'en 1992 par l'unité de juridiction. Les Tribunaux départementaux et régionaux, tout comme la Cour d'appel et la Cour suprême, étaient compétents aussi bien pour les litiges privés que pour le contentieux administratif. Aujourd'hui, il y a une spécialisation au sommet de l'organisation judiciaire, puisque la Cour suprême a été remplacée par trois nouvelles juridictions supérieures qui coiffent la Cour d'appel, à savoir: le Conseil constitutionnel, spécialisé en matière constitutionnelle et électorale, le Conseil d'État, juge du contentieux administratif et la Cour de cassation, compétente en dernier ressort pour le droit privé.

S adjoints 1 un chargé de l'administration, 1 autre du développement chaque région comprenant trois départements administrés par des Préfets et chaque département étant subdivisé en un nombre variable d'arrondissements administrés par des Sous-Préfets. Les 10 régions, 30 départements et 94 arrondissements constituaient alors des circonscriptions administratives, soumises au pouvoir hiérarchique du Ministère chargé de l'intérieur.

A côté de ces démembrements de l'État, les collectivités décentralisées, dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et formant l'administration locale proprement dite, étaient constituées des communes, au nombre de 48 et des communautés rurales, au nombre de 318.

Depuis 1996, les régions ont été transformées en collectivités décentralisées, jouissant à leur tour de la personnalité morale. Elles sont gérées aujourd'hui par des Conseils régionaux dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

À l'issue de cette réforme et de certains ajustements subséquents, l'administration locale sénégalaise est donc passée à 10 régions, 103 communes et 320 communautés rurales, tandis que les circonscriptions administratives ne sont plus composées que des préfectures et arrondissements.

2. Les données socioéconomiques

Le Produit Intérieur Brut (PIB) du Sénégal est estimé aujourd'hui à 16 milliards de dollars (États-Unis) environ.

L'économie sénégalaise a été marquée au cours des années 1970 à 1980 par des performances économiques faibles, exacerbées par des tendances lourdes telles que la forte croissance démographique (2,7% par an), une persistance de la sécheresse, une augmentation de l'endettement extérieur estimé en moyenne à 71% du PIB au cours de la période et une stagnation, voire une réduction, du taux d'investissement.

Depuis 1994, la dévaluation du Franc CFA, combinée à la mise en oeuvre d'importantes

réformes structurelles, a contribué à un redressement de la situation économique. Le taux de croissance du PIB, négatif en 1993, est devenu positif depuis 1994 et a été estimé respectivement à 4,8% et 5,2% pour les années 1995 et 1996. En outre, le déficit budgétaire a été ramené de 8% du PIB à 3,3% en 1995 et 2% en 1996.

Ces développements positifs au plan macro-économique sont cependant encore trop récents pour se traduire en progrès réels en termes de développement. Selon une enquête réalisée en 1992, environ 33% des ménages vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Ainsi, 29% des enfants subissent un retard de croissance à cause de la malnutrition. Le taux de mortalité infantile est estimé à 81 décès pour 1000 naissances vivantes et la mortalité maternelle à 5 décès pour 1000 naissances vivantes. Dans les campagnes, il existe un centre de santé pour 155 000 habitants et, en moyenne nationale, il y a un médecin pour 13 500 habitants. L'analphabétisme touche environ 67% des adultes, dont 77% de femmes.

En outre, l'accès à l'emploi, illustré par un taux de chômage urbain estimé à 24%, reste précaire. En effet, en plus des problèmes d'éducation et de santé, la forte croissance démographique ne fait qu'accroître les difficultés d'accès à l'emploi. En milieu rural, le taux de chômage est néanmoins faible et est estimé à 3,4% selon les données statistiques les plus récentes, une estimation qui n'intègre cependant pas la notion de sous-emploi.

Enfin, le Sénégal rencontre d'importants problèmes d'environnement illustrés par différents facteurs, dont: le déboisement, qui gagne 0,7% de la superficie des zones forestières par an; la fragilisation des sols, du fait d'un processus d'érosion permanent; la réduction des rendements et de l'espace agricole, qui atteint chaque année entre 3 et 5%. Des stratégies et plans d'actions sont cependant élaborés dans le cadre de la lutte contre la désertification, pour assurer une meilleure protection de l'environnement et une préservation du potentiel biologique.

C. LES PRINCIPALES RÉFORMES ENTREPRISES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

1. La réforme de l'administration centrale

Très tôt, le Gouvernement du Sénégal a senti la nécessité de concevoir et de mettre en oeuvre de profonds changements dans l'Administration.

Déjà, au début des années 1970, l'Administration se trouvait confrontée à de sérieux problèmes remettant en cause son efficacité, à savoir:

- des effectifs pléthoriques et des charges de fonctionnement qui faisaient que 56% du budget de l'État étaient consacrés à des dépenses de personnel;

- une configuration administrative lourde et coûteuse, source de nombreux dysfonctionnements; et

- des procédures et formalités administratives nombreuses et complexes, décourageantes pour les usagers.

Ces constats ont été faits à une période où l'État avait mis en place une structure de réforme permanente: le Comité d'animation des structures administratives créé en 1966, auquel a succédé en 1968 le Bureau organisation et méthodes (BOM) de la Présidence de la République, devenu, depuis 1993, la Délégation au management public.

La structure nationale de réforme avait pour mission de réaliser:

- des études de structures et de procédures, pour déceler les goulots d'étranglement dans le fonctionnement des organisations publiques et proposer de nouvelles structures, une répartition plus équilibrée des tâches et des moyens plus adaptés;

- des analyses-diagnostic qui intègrent les organisations étudiées et les stratégies sectorielles, pour évaluer leur capacité à répondre aux objectifs fixés et la qualité de leur gestion; et

- des études à objet spécifique portant par exemple sur les outils de gestion, sur le choix

- d'une stratégie, sur des problèmes de formation, sur des analyses de rentabilité.

Ainsi, jusque vers la fin des années 1980, l'administration publique sénégalaise a été marquée par d'importantes réformes macro-organisationnelles, relayées à partir de 1989-1990 par des réformes sectorielles plus ciblées, conséquences de l'évaluation des plans de redressement économique et financier et d'ajustement structurel lancés au cours de la période 1979-1986.

Les principales actions menées dans ce cadre ont eu trait à la réforme institutionnelle et à la réforme de la fonction publique.

La réforme institutionnelle

Au plan institutionnel, les actions se sont articulées autour de deux composantes majeures: une nouvelle répartition des services de l'État et l'autonomisation de certains services de l'État.

Au-delà des travaux successifs de réorganisation des structures et de rationalisation des procédures, entrepris depuis les années 1970, le Gouvernement du Sénégal a procédé dès 1989 à une restructuration de grande envergure qui avait pour objectif la recherche d'efficacité et d'efficience dans l'organisation et la gestion de l'Administration.

Pour atteindre cet objectif, un programme d'actions en trois points a été élaboré et exécuté, à savoir:

- le regroupement de certaines structures sur la base de la similitude et de la complémentarité des missions;

- la réduction du nombre de structures (directions, divisions et services); et

- la redéfinition des attributions des départements en vue d'une intégration sectorielle plus cohérente.

Elle a eu pour objectif la réduction de l'interventionnisme de l'État et son désengagement de certaines activités productives présentant ou pouvant présenter un caractère marchand. A cet effet, il était prévu de privatiser un certain nombre de structures de l'Administration centrale, avec la possibilité pour quelques-unes de bénéficier de la part de l'État de contrats d'exclusivité pendant une durée limitée, et ceci pour des raisons stratégiques. Cette autonomisation concernait des structures déjà identifiées en fonction de critères de rentabilité, de capacité d'autofinancement et de capacité d'autogestion, telles que les services d'entretien routier, de maintenance des forages ou de cartographie.

La réforme de la fonction publique

Le Sénégal a entrepris, dès la mise en oeuvre de la deuxième phase de son programme d'ajustement économique et financier 1985-1992, d'améliorer sensiblement la répartition des ressources humaines disponibles en faveur du développement. C'est dans ce contexte global qu'il convient de situer la réforme de la fonction publique, qui devait se traduire par une amélioration significative de l'efficacité de l'Administration dans l'accomplissement de ses missions et par une sensible réduction de son poids sur les ressources nationales. Cette réforme a tourné autour de deux grands axes: la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, d'une part et la modernisation de la gestion du personnel, d'autre part.

En raison du rôle de Dakar, ancienne capitale de l'Afrique de l'Ouest dans le système colonial français, l'administration sénégalaise bénéficiait au lendemain de l'indépendance d'une solide et très ancienne expérience. Face aux multiples défis du développement et devant la faiblesse économique très marquée du secteur privé local, l'État a très rapidement joué un rôle majeur dans tous les compartiments de la vie économique et sociale. Mais, pour de multiples raisons, ce rôle, qui devait pour les secteurs non stratégiques se limiter à de l'impulsion, a fini par devenir permanent, faisant de l'État le premier employeur du pays. En effet, avec la crise économique et

financière, et les difficultés avec lesquelles le processus d'ajustement a commencé à s'opérer, l'on a assisté à une utilisation exclusive et croissante des ressources disponibles pour le maintien du secteur administratif, au détriment du développement de la production des biens et services.

Devant une telle situation, le Gouvernement du Sénégal a décidé de mettre en oeuvre une politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement de l'État, notamment à partir de 1984. Cette politique, qui s'est traduite par des mesures vigoureuses, a notamment consisté à commencer par suspendre toute augmentation générale des salaires des agents de l'État, et à contrôler vigoureusement les effectifs par une politique restrictive de recrutement et de promotion.

Ensuite, en 1988 et 1989, deux missions de contrôle de grande envergure ont été organisées sur toute l'étendue du territoire, pour procéder au pointage des effectifs de la fonction publique et au toilettage des fichiers de la fonction publique et de la solde, afin d'éliminer les effectifs fantômes, les absentéistes et les malades chroniques.

Simultanément, il a été mis en place une opération de promotion de départs volontaires d'agents de la fonction publique. Le système était essentiellement basé sur des primes de départ dont les modalités étaient définies suivant l'âge du postulant. Les agents âgés de moins de 48 ans ont pu ainsi bénéficier d'une prime de départ volontaire-démission et ceux âgés de 48 ans et plus, d'une prime de retraite anticipée. Le système était ouvert au personnel de tous les Ministères, sauf au personnel de l'Éducation, de la Santé, de la Police et des Forces Armées.

Le programme, dont le démarrage a été effectif au 1er janvier 1990, a permis au 30 juin 1992 le départ de 4 300 agents au seul titre du départ volontaire, et donc compte non tenu des retraites normales, de la radiation d'agents suite aux missions de pointage des effectifs et du départ d'agents lié à l'autonomisation de certains services. Ceci a représenté un total de plus de 9 900 départs de la Fonction Publique pendant la

période, sur des effectifs globaux de 68 000 agents environ.

Enfin, à la suite de cette opération, l'État sénégalais a procédé, entre 1991 et 1994, à un audit organisationnel de tous les ministères, afin de Cette composante de la réforme de la fonction publique visait à maîtriser les instruments de gestion et à améliorer la réglementation pour une gestion saine et rationnelle du personnel de l'État. Le programme d'actions a tourné autour de quelques actions principales, à savoir:

- la restructuration des organes de gestion administrative et financière et du personnel au niveau de la Direction de la fonction publique, de la Direction centrale de la solde du Ministère de l'économie et des finances et enfin des Services ou Directions de l'administration générale et de l'équipement (SAGE ou DAGE) au sein des ministères;

- la rationalisation de la législation et de la réglementation en matière de politique de recrutement, de politique de formation permanente et de politique de rémunération;

- la mise à jour des dossiers en instance au Ministère de la fonction publique, relatifs à la situation administrative des agents; ceci devait permettre à la fois d'évaluer les arriérés dûs par l'État au titre des rappels de solde et d'assurer une meilleure gestion de la carrière des agents;

- la mise en place, au niveau de la Direction centrale de la solde, d'un tableau de bord permettant de pouvoir déterminer à tout moment le niveau de consommation d'un poste de paie par rapport aux prévisions budgétaires;

- la rationalisation du nombre de statuts particuliers portant corps de fonctionnaires;

- la mise à niveau du fichier de la fonction publique et la mise en place d'un système interactif entre ce fichier et celui de la Solde, pour le tri des informations de carrière et de celles à incidence salariale;

- l'harmonisation des statuts spéciaux avec le Statut général de la fonction publique;

redéployer les effectifs en place, tout en rationalisant l'organisation des structures et en assurant l'adéquation des profils des agents à leurs postes de travail.

- l'assise du régime des indemnités et primes sur le principe d'un forfait non indexé sur le salaire indiciaire; et

- le redimensionnement du réseau d'institutions de formation pour l'adapter aux besoins de recrutement de l'administration et redynamiser la formation permanente, tout en en assurant l'ouverture au secteur privé.

2. La décentralisation

Au Sénégal, il y a aujourd'hui trois niveaux de collectivités décentralisées, constitués des communautés rurales, des communes et des régions. La décentralisation aux deux premiers niveaux a commencé depuis 1972 et s'est achevée en 1989, lorsque avec la fin de l'intervention des sous-préfets et des administrateurs communaux dans leur gestion budgétaire les exécutifs locaux, à savoir les présidents de communautés rurales et les maires, ont commencé à assumer seuls toutes les compétences transférées par la loi de 1972.

La réforme de l'administration territoriale s'est ainsi déroulée d'abord en deux phases, puis une troisième phase a été lancée récemment.

Première phase

La première phase, qui a duré de 1972 à 1981, a érigé les communes et communautés rurales en collectivités locales, mais avec quelques aménagements:

- Un Statut spécial a été octroyé à Dakar;

- l'on a distingué les neuf autres communes chefs-lieux de région du reste des communes dites de droit commun;

- les maires, en tant qu'ordonnateurs des budgets de leurs communes, ont été doublés d'administrateurs communaux chargés d'administrer les crédits et de suivre l'exécution budgétaire; et

les sous-préfets ont été désignés comme ordonnateurs des budgets des communautés

Néanmoins, à partir de cette réforme, les affaires des communes et communautés rurales ont commencé à être gérées par les populations, par l'intermédiaire de leurs élus regroupés au sein des conseils municipaux et des conseils ruraux. C'est ainsi que ces collectivités locales pouvaient passer des contrats avec des entreprises privées, acquérir des biens, réaliser des travaux dans leurs collectivités, etc.

Les communes et communautés rurales ont été ainsi dotées de budgets propres. Elles ont eu des recettes provenant des impôts et d'autres sources, ainsi que des dépenses classées selon des nomenclatures propres. Elles ont donc pu, au moins théoriquement, fonctionner pour le développement de leurs populations.

Deuxième phase

La seconde phase de la réforme, de 1982 à 1989, a permis, non seulement de renforcer l'autonomie financière de ces collectivités locales, ainsi que la responsabilité des maires et présidents de conseils ruraux en matière budgétaire, mais aussi de tirer les conséquences du développement de certaines agglomérations en créant de nouvelles communes.

Troisième phase

Plus récemment, à partir de 1992, le Sénégal s'est engagé dans la troisième phase de sa politique de décentralisation pour ériger les régions qui étaient précédemment des circonscriptions administratives en collectivités décentralisées et leur transférer des compétences importantes. Ainsi, en 1996, à l'issue d'un long processus d'études et de réflexions, les régions ont été transformées en collectivités locales jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et dotées de Conseils régionaux dont les membres sont élus au suffrage universel direct.

La loi de février 1996 a retenu le principe du transfert des compétences par génération, c'est-à-dire par étape, sans fixer cependant la durée de ces générations. Pour l'heure, depuis l'entrée en application de la loi en janvier 1997, les compé-

rurales, en lieu et place des présidents des conseils ruraux.

tences transférées aux assemblées régionales couvrent neuf domaines: la gestion foncière et domaniale; la gestion des ressources naturelles et de l'environnement; la santé, la population et l'action sociale; la jeunesse, les sports et les loisirs; l'éducation; la culture; la planification économique et sociale; l'aménagement du territoire; et enfin l'urbanisme et l'habitat.

Pour chacun de ces domaines, la loi énumère de manière limitative les matières et le champ de compétences de la collectivité régionale, les autres matières restant de la compétence de l'État central. Elle a posé d'abord comme principe que, dans ses rapports avec les collectivités locales, l'État exerce les missions de souveraineté et le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales, ainsi que l'intégrité du territoire.

En outre, la tutelle, c'est-à-dire le contrôle a priori que le Gouvernement exerçait sur les collectivités décentralisées, a été supprimée, sauf dans quelques rares cas concernant notamment les emprunts, les conventions passées avec l'étranger et les affaires domaniales. Il n'est plus donc nécessaire d'attendre l'approbation du Gouverneur ou du Ministre de l'intérieur avant d'exécuter les délibérations des conseils.

La loi a précisé enfin que le transfert des compétences aux collectivités sera accompagné du transfert des ressources financières nécessaires ou, le cas échéant, de dotations.

La réforme régionale a été élaborée en plusieurs étapes, à travers un véritable processus consultatif:

Il avait été institué quatre groupes de travail pour réfléchir sur la réforme. Après près de huit mois de travail, ces groupes sectoriels avaient remis leurs rapports au Ministre de l'Intérieur. Un groupe de synthèse, créé par le Premier Ministre, avait ensuite été chargé d'étudier ces rapports sectoriels et avait déposé son rapport de synthèse en avril 1993.

A la suite d'un remaniement ministériel, le 2 juin 1993, était créé un Ministère délégué chargé de la décentralisation. La création de ce ministère marquait la volonté du Sénégal de poursuivre et de renforcer sa politique de décentralisation. Le Ministre délégué, désormais maître d'oeuvre de la politique de décentralisation a décidé de compléter le rapport de synthèse par des contributions extérieures. C'est ainsi qu'il a organisé en juillet et août 1993 des Comités régionaux de développement dans les dix régions du pays, avec le concours de différents départements ministériels. De la même manière, différentes concertations ont été organisées avec des bailleurs de fonds et autres partenaires, tels que les syndicats, les organisations non gouvernementales, la société civile, etc...

En septembre 1993, a été instituée une Commission nationale d'exploitation de ces contributions et du rapport de synthèse. En février 1994, les propositions de cette commission ont été soumises à un Conseil interministériel spécial, qui les a adoptées en tranchant les points d'arbitrage en suspens.

Le projet est finalisé dans les mois suivants et déposé en janvier 1996 devant l'Assemblée nationale.

L'objectif de ce projet était, en définitive, d'assurer un développement harmonieux et équilibré de la nation, l'essentiel des activités économiques et industrielles étant jusque-là concentré dans la région de Dakar. Les inconvénients de cette situation étaient, notamment, la pauvreté relative des autres régions par rapport à Dakar et, corrélativement, l'accroissement de l'exode rural. Avec la régionalisation, les régions décentralisées doivent devenir des pôles de développement. Comme elles ont une taille beaucoup plus grande que les communes et les communautés rurales, il est attendu qu'elles élaborent des plans de développement plus ambitieux et plus cohérents, en combinant les ressources naturelles et les ressources humaines et en tirant avantage de leurs positions géographiques respectives.

Enfin, le Sénégal a profité de cette troisième phase de décentralisation pour pousser un peu plus loin la réforme communale. Les grandes communes ont pris la dénomination de ville et ont été subdivisées en communes d'arrondissement qui sont, elles aussi, des collectivités décentralisées.

3. La réforme du secteur parapublic

Cette réforme, entreprise de 1985 à 1993 dans le cadre de l'ajustement structurel, a visé à accroître les efforts de réduction des charges de l'État, tout en promouvant l'initiative privée. En effet, jusque-là, le secteur parapublic se caractérisait par un nombre important d'entreprises publiques opérant dans tous les secteurs de l'activité économique, mais dont les coûts de fonctionnement étaient devenus insupportables pour les finances publiques. Cette situation a conduit le Gouvernement du Sénégal à définir, dès juillet 1985, une nouvelle politique du secteur parapublic dont les objectifs étaient les suivants:

- réduire la taille du secteur parapublic par la privatisation ou la liquidation d'entreprises et recentrer le rôle de l'État autour de ses missions prioritaires;

- améliorer les performances des entreprises du secteur en les restructurant et en rationalisant leurs relations avec l'État; et

- revoir et réorienter les modalités de gestion et de contrôle de ces entreprises.

Le programme de désengagement de l'État

Au cours d'une première phase de mise en oeuvre du programme, le Gouvernement du Sénégal a évalué le portefeuille de l'État, liquidé 7 sociétés d'économie mixte et 2 établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et identifié 26 autres entreprises à privatiser.

Au cours d'une seconde phase, la mise en vente déjà amorcée de dix premières entreprises a été poursuivie. Un programme intéressant 31 autres entreprises à privatiser a été élaboré pour la période 1989-1991, ainsi qu'une liste de 12 entreprises publiques à liquider. Une première décision de liquidation concernant sept d'entre

elles a été prise en novembre 1989, puis un second groupe de 5 entreprises a été liquidé en juin 1991.

Il convient de souligner que, dans ce processus, le Gouvernement du Sénégal a associé le secteur privé, en invitant le Conseil national du patronat à La politique de désengagement de l'État devait être poursuivie sur des bases encore plus efficaces, en s'appuyant sur l'expérience acquise. Une nouvelle stratégie de mise en oeuvre du programme de privatisation des entreprises publiques a été élaborée en 1992, reposant sur un désengagement total de toutes les formes de participation de l'État, par la vente d'actifs, la liquidation ou les contrats de gestion. Cependant, ce désengagement n'est pas allé jusqu'au bout de sa logique, sauf pour les entreprises intervenant dans les secteurs dits stratégiques (eau, électricité, téléphone, infrastructures et agro-alimentaire, notamment) et les résultats, à ce jour, sont mitigés.

Le redressement des entreprises et l'assainissement des relations financières État-entreprises publiques.

En ce qui concerne le redressement des entreprises demeurées dans le portefeuille de l'État, l'effort a été engagé à travers le renforcement de la politique contractuelle entre l'État et les entreprises concernées. A cet effet, un calendrier détaillé d'élaboration et de suivi des plans de redressement a été élaboré et exécuté. Tous les contrats-plans et lettres de mission signés à cet effet contenaient des mesures d'incitation et des indicateurs de performances et il a été observé que les dirigeants des entreprises se sont efforcés d'atteindre, au moins, les objectifs financiers de ces contrats-plans et lettres de mission.

S'agissant des relations financières État-entreprises publiques, le Gouvernement du Sénégal a adopté une approche intégrée relative aux subventions, découverts et dettes et créances réciproques.

Pour ce qui concerne les subventions indirectes de nature financière, le Gouvernement du Sénégal a décidé que tout emprunt extérieur d'une entreprise publique bénéficiant d'une garantie de l'État

désigner deux représentants au sein du Conseil consultatif du secteur parapublic, créé pour concevoir et suivre le programme sous l'égide de la Délégation à la réforme du secteur parapublic.

serait rétrocédé aux taux d'intérêt du marché et que les garanties accordées par l'État pour les emprunts locaux étaient supprimés.

Par ailleurs, des actions relatives à la réduction, voire l'élimination, des subventions directes, qui se sont élevées à 12,3 milliards de Francs CFA durant l'exercice budgétaire 1988-1989, ont été prises à partir de la reclassification des entreprises en deux grandes catégories: les entreprises stratégiques ou non commerciales et les entreprises commerciales. Pour les entreprises stratégiques ou non commerciales, la réduction des subventions a été étudiée dans le cadre des contrats-plans et le Gouvernement a arrêté un plan d'actions précis de réduction de ces subventions au cas par cas. Quant aux entreprises commerciales, les subventions liées à leur fonctionnement ont été réduites à zéro à la fin de la gestion 1991-1992 et leurs subventions d'équipement, transformées en prêts à long terme.

Les découverts auprès du Trésor Public, eux, concernaient exclusivement les établissements publics (à caractère industriel et commercial ou administratifs). Au fil des ans, ceux-ci avaient de plus en plus recours au découvert auprès du Trésor, leurs finances ne cessant de se dégrader. C'est ainsi que le découvert cumulé de l'ensemble des établissements publics s'établissait à 16,7 milliards de Francs CFA au 30 juin 1989 contre 4,8 milliards à la fin de la gestion 1984-1985. En raison de l'impossibilité pour ces établissements de rembourser les avances ainsi consenties et le Trésor Public ne disposant pas de ressources suffisantes pour faire face à de telles opérations, les autorités sénégalaises ont décidé le gel de ces découverts et leur transformation en prêts à long terme. Certains de ces prêts ont été admis en non valeur en juillet 1991 pour les entreprises qui n'étaient pas en mesure de rembourser.

En outre, la mise en place d'un système visant à réduire, voire à supprimer, l'accumulation des dettes croisées entre l'État et les entreprises publiques a constitué un des volets essentiels de la politique d'assainissement des relations financières entre l'État et les entreprises du secteur. En effet, les arriérés de paiement croisés entre l'État et les entreprises du secteur atteignaient des niveaux relativement importants et affectaient la transparence de la structure financière de ce secteur. C'est pourquoi le Gouvernement a fait mener une étude sur les 24 entreprises les plus importantes pour lesquelles les soldes étaient les plus significatifs. Il est ressorti de cette étude qu'au 31 décembre 1988, le stock global des créances était de 32,9 milliards de Francs CFA environ. Il a donc fallu procéder à un apurement des dettes compensables, contre la règle, sacro-sainte en finances publiques, de non compensation des recettes et des dépenses.

Enfin, au-delà de cette mesure ponctuelle, il est apparu nécessaire de mettre en place un système destiné à empêcher, à l'avenir, l'accumulation d'arriérés réciproques entre l'État et les entreprises du secteur, ainsi qu'au sein du secteur. Il a été ainsi conçu un système d'information automatique pour l'identification des créances et de leurs modes éventuels de règlement. À cet égard, un groupe de suivi des relations financières avec le secteur parapublic avait été mis en place au niveau du Ministère de l'économie et des finances. Ce groupe, composé principalement de la Délégation à la réforme du secteur parapublic, de la Trésorerie générale, de la Direction du budget, de la Direction de la dette et des investissements, de la Direction générale des impôts et domaines, de la Direction générale des douanes, de la

Direction de la statistique et de la Direction du portefeuille de l'État, se réunissait tous les mois pour faire le point des transactions financières entre l'État et les entreprises. Ces réunions ont permis de faire le point de toutes les transactions financières intervenues dans la période entre l'État et le secteur et de faire prendre les dispositions appropriées.

La rationalisation des modalités de gestion et de contrôle

En ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel, la recherche d'une plus grande rationalisation des corps de contrôle a été poursuivie. La responsabilité de la supervision des entreprises du secteur parapublic a été limitée à la Délégation à la réforme du secteur parapublic et au Ministère de l'économie et des finances. En conséquence, le rôle du Contrôle des opérations financières et de la Commission de vérification et de Contrôle des comptes des établissements publics a été réduit à un contrôle a posteriori et celui du Bureau organisation et méthodes et des autres bureaux d'études du secteur parapublic, à des interventions à la demande, sur saisine des organes délibérants des entreprises publiques.

Parallèlement, les pouvoirs et les domaines de compétence des conseils d'administration ont été renforcés et il a été décidé d'admettre au sein de ces conseils des représentants du secteur privé reconnus pour leur compétence professionnelle.

Enfin, le contrôle sur les sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État détenait une participation minoritaire a été réduit à sa plus simple expression. Ces sociétés ont été soumises aux règles du droit privé en matière de contrôle de gestion.

D. LES NOUVELLES RÉFORMES EN COURS D'ÉLABORATION

Dans le cadre d'un vaste programme de gouvernance, les principales réformes en cours d'élaboration dans l'administration publique au Sénégal ont trait au renforcement de la déconcentration, à l'approfondissement de la réforme de la fonction publique et à l'amélioration de la qualité des prestations de service public.

1. Le renforcement de la déconcentration

Au lendemain de l'entrée en vigueur des textes sur la régionalisation, il est apparu au législateur que la mise en oeuvre de la décentralisation en cours supposait de concentrer aussi les efforts sur un renforcement parallèle de la déconcentration.

En effet, pour l'instant, la dénomination des représentants de l'État à l'échelon territorial est maintenue: gouverneurs pour les régions, préfets pour les départements et sous-préfets pour les arrondissements. Cependant, des experts et observateurs avertis ont fait remarquer que, puisque les régions seront désormais administrées par des élus locaux, de surcroît élus au suffrage universel, les représentants de l'État dans les régions devraient avoir plus de pouvoirs qu'à l'heure actuelle, parce qu'ayant affaire à des élus locaux dotés de pouvoirs importants; qu'il serait donc nécessaire d'accroître leurs pouvoirs pour leur permettre de décider localement, sans avoir à se référer à la hiérarchie, tout au moins dans les situations les plus courantes; et que si en était autrement, les objectifs de la décentralisation ne seraient pas totalement atteints. Par ailleurs, de nombreuses décisions prises jusque-là à la capitale devant être désormais prises localement, il a été souligné que les régions devraient être dotées de services propres, adaptés à la gestion de leurs affaires.

C'est ainsi que les autorités sénégalaises ont décidé d'apporter les compléments et correctifs nécessaires, par l'élaboration et la mise en œuvre d'une Charte de la déconcentration. La mise en application de cette Charte, une fois élaborée et votée, devrait fonder le véritable processus de déconcentration au Sénégal.

A cet égard, il est prévu dans les orientations:

- de définir une répartition des attributions et des moyens entre l'administration centrale et les services déconcentrés de l'État;
- de renforcer les modalités de fonctionnement des différents niveaux de l'administration territoriale et de fixer les normes d'organisation des services;
- de préciser les nouvelles attributions des gouverneurs, préfets et sous-préfets;
- de consacrer le principe du regroupement, à l'échelon régional, communal ou local, de tous les services déconcentrés relevant d'un même département ministériel;

- d'externaliser certaines fonctions administratives ou techniques des ministères, à travers de nouvelles formes d'organisation telles que les agences autonomes;

- de créer un fonds de dotation de la déconcentration pour la prise en charge des nouveaux pouvoirs délégués, ainsi qu'un fonds d'équipement des services déconcentrés; et

- de constituer un Comité interministériel de la déconcentration pour le suivi/évaluation du processus de déconcentration qui constituera, en outre, avec le Conseil national de développement des collectivités locales, les deux organes de suivi et de mise en cohérence de la décentralisation et de la déconcentration.

2. L'approfondissement de la réforme de la fonction publique

Les précédentes actions de réforme de la fonction publique qui ont été menées au Sénégal s'inscrivaient plutôt dans une logique de maîtrise des effectifs et de la masse salariale et de rationalisation du cadre statutaire de la fonction publique. Aussi, les préoccupations liées à l'efficacité et à la productivité des services furent-elles passées au second plan, laissant perdurer ainsi les faiblesses et insuffisances suivantes, qui existaient au sein de l'Administration:

- l'absence d'un véritable management des ressources humaines;
- l'inexistence de plans de carrière pour les agents publics, avec comme conséquence un certain manque de motivation;
- le défaut d'application des sanctions positives ou négatives au travail ou à la conduite des agents, avec comme corollaire un manque de professionnalisme de la part de ceux-ci; et
- l'absence d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Conscient que la réalisation des objectifs de développement et la prise en charge de nouveaux défis requièrent un nouveau type d'administration, le Gouvernement du Sénégal a décidé de mettre en œuvre une réforme en profondeur tendant à

accroître l'efficacité de la fonction publique, en améliorant son environnement institutionnel, en renforçant les capacités des personnels de l'État par la formation et le perfectionnement, en les responsabilisant et, enfin, en améliorant la qualité des services fournis aux citoyens.

En définitive, le volet réforme de la fonction publique se révèle d'une importance capitale dans le cadre du programme de bonne gouvernance du Sénégal, eu égard au rôle stratégique que joue en général l'Administration dans les pays en développement et dont la mise en oeuvre devrait permettre une meilleure prise en compte de l'ensemble des autres secteurs ciblés dans le programme. C'est pourquoi il a semblé nécessaire au gouvernement sénégalais de mettre en place, dans le cadre d'un partenariat formalisé avec certains bailleurs de fonds, un projet d'appui institutionnel pour aider à un véritable renforcement de l'efficacité de la fonction publique.

3. L'amélioration de la qualité des prestations de service public

Dans le cadre de ses efforts visant à améliorer la performance de sa fonction publique, le Gouvernement du Sénégal va développer un plan de renforcement des capacités institutionnelles avec le soutien des Nations Unies et de la Banque mondiale, notamment. Ce plan doit s'articuler autour de l'idée selon laquelle l'efficacité d'une administration dépend de la qualité des services qu'elle fournit au public. Le plan ne devrait pas seulement s'attacher à améliorer les performances en matière de prestation de services, mais surtout fixer cet objectif en s'inspirant de l'expérience du public à cet égard.

Du reste, ce dernier objectif fait l'objet d'un programme distinct (cf. ci-dessous), dans la mesure où il dépasse le cadre strict de la fonction publique et fait appel à la responsabilisation des autres acteurs de la gouvernance que sont le secteur privé, la société civile et les collectivités locales.

En l'état actuel des travaux préliminaires, le plan devrait être axé sur l'utilisation d'une gestion orientée vers les résultats. Il incorporerait des sondages de prestation de services en tant qu'outils de gestion. Un sondage-témoin serait conduit pour établir les mesures de référence. Le projet viendrait ainsi en soutien à toute une série d'ateliers visant à sensibiliser les agents publics, créer l'esprit d'équipe et développer des plans d'actions. Ces ateliers devraient aboutir à la définition de critères de performances spécifiques pour chacun des ministères.

En attendant le lancement de ce projet, le concept de la gestion orientée vers les résultats est déjà en train d'être introduit dans la fonction publique, pour sensibiliser les fonctionnaires au problème des prestations de service au public.

E. CONCLUSION

Comme on peut le constater, le Sénégal mène des actions de réforme administrative depuis de nombreuses années et la volonté de l'État d'améliorer le fonctionnement des institutions et de l'administration n'a jamais fait défaut. Cependant, force est de reconnaître que les principaux problèmes

auxquels l'on s'est attaqué n'ont pas été totalement résolus.

Il en est ainsi de la masse salariale, qui a continué de croître malgré toutes les actions réalisées sur les effectifs; des pesanteurs de la bureaucratie, qui perdurent encore; ou de la régionalisation, qui a du

mal à se concrétiser, faute notamment d'un transfert des moyens correspondant à la nature et au volume des compétences transférées.

Mais il est connu que les programmes de réforme administrative exigent des efforts de longue haleine. Le Gouvernement du Sénégal semble avoir pris le parti de poursuivre les efforts déjà consentis, tout en mettant en oeuvre une approche nouvelle fondée sur la stimulation et la motivation des agents publics et la concertation avec les autres acteurs nationaux.

