



United Nations



C.A.F.R.A.D.

*Centre Africain de Formation et de Recherche
Administrative pour le Développement*

*Nations Unies
Département des Affaires Economiques et Sociales*

La Fonction publique en Afrique : Les nouveaux défis

Professeur Abdelouahad OURZIK

**Rabat
Maroc
13 - 15 Décembre 1998**

INTRODUCTION

Les Etats africains se sont lancés, depuis les années 80 dans un vaste programme d'ajustement structurel ayant pour objectif le rétablissement de la stabilité du cadre macro-économique. Cette stabilité s'est accompagnée par une accentuation du caractère libéral de leurs économies et son ouverture active sur l'extérieur suivis par un désengagement de l'administration au profit des opérateurs privés.

Sur le plan politique et social, des évolutions importantes sont également observées et se matérialisent par la dynamisation de la vie politique et associative, une participation plus accrue des populations à la gestion des affaires publiques et une volonté plus marquée d'insertion de la femme dans la vie active.

Avec la mondialisation de l'économie et l'ouverture à la compétition internationale, les ressources humaines, qui furent depuis longtemps considérées comme un coût à supporter par les fonctions publiques africaines, sont aujourd'hui perçues comme un véritable investissement qu'il faut constamment valoriser afin d'en tirer le meilleur avantage pour la collectivité.

La conviction est de plus en plus partagée que les efforts de modernisation des Etats africains ne peuvent aboutir que dans la mesure où ils disposent de fonctions publiques adaptées aux nouvelles exigences du développement économique et social.

Depuis la tenue de la Conférence de Tanger, les fonctions publiques africaines ont connu de nombreuses réformes, dans certains pays la réflexion est très avancée. Des expériences innovantes ont été tentées dans de nombreux domaines.

Le seul inventaire des études ayant reçu l'appui des bailleurs de fonds au cours des dix dernières années, montre l'ampleur des réformes engagées à travers le continent : maîtrise des effectifs, stabilisation ou réduction de la masse salariale, réorganisation des ministères, décentralisation administrative, renforcement des instruments de planification économique, amélioration des systèmes de contrôle des comptes, réforme de l'administration fiscale, gestion de la dette extérieure, formation du personnel, etc...

Malgré ces nombreux acquis, l'action de l'administration et son mode de fonctionnement continuent à faire l'objet de critiques tant de la part de ses usagers que de la part de la société civile. L'organisation, le rôle et les missions de nos administrations doivent en effet, être repensés et adaptés au contexte politique, économique et social des Etats africains qui a considérablement changé au cours de la dernière décennie.

Pour accompagner les réformes politiques et institutionnelles engagées tant au niveau national qu'à l'échelon des collectivités locales, les administrations africaines sont appelées à rendre leurs services à des populations qui ont la particularité d'être exigeants et de plus en plus informés de leurs droits et obligations. Le développement des libertés publiques, la dynamique de la vie politique et associative sont autant de facteurs qui militent en faveur du renouveau de l'administration.

Les orientations économiques qui s'inscrivent désormais dans le cadre de l'ouverture et du libre échange, impliquent le développement d'autres modes d'intervention de l'Etat dans la vie économique et une approche plus dynamique en matière de soutien aux entreprises et à

l'investissement privé. Dans ces nombreux domaines, le rôle et les missions de l'administration restent encore à définir.

L'administration est également interpellée sur la contribution qu'elle doit avoir vis-à-vis des problèmes sociaux, de l'emploi, de la santé, de l'éducation, du logement et des loisirs. Dans tous ces domaines, il lui est demandé de faire preuve d'innovation, d'améliorer la qualité de ses prestations et de développer ses capacités de gestion afin de mieux répondre aux aspirations des populations.

Les conclusions et recommandations faites lors des nombreuses conférences et rencontres internationales au cours des dernières années, montrent l'intérêt croissant que les Etats africains accordent au développement d'une fonction publique moderne, rentable, moins coûteuse et disposant de ressources humaines de grande qualité.

Ce qui est attendu de la fonction publique africaine, c'est d'être une institution dynamique et souple, crédible aux yeux des investisseurs, à l'écoute des besoins des populations et de leurs élus et apportant un soutien à l'élaboration des politiques gouvernementales.

Les actions à mener dans ce sens, doivent découler d'une compréhension claire des nouveaux défis auxquels sont confrontés les Etats africains.

I- Les défis économiques : qualité, productivité, compétitivité

Les fonctions publiques africaines sont appelées à agir sur plusieurs fronts à la fois : face aux contraintes financières croissantes et au poids de la dette publique, il leur est demandé de faire mieux et plus avec moins de ressources.

Dans un environnement économique où désormais, le changement devient la règle et la stabilité l'exception, il leur est également demandé d'ajuster leurs missions et leurs structures au nouveau rôle de l'Etat, de maîtriser les incidences de la politique de libre échange et de la mondialisation et de contribuer à l'amélioration des performances de l'économie nationale.

1.1- Adapter les missions et les structures de l'administration au nouveau rôle de l'Etat

Le rôle de l'Etat découle d'une tendance aujourd'hui universelle, celle d'un Etat qui fait faire au lieu de faire, qui réglemente au lieu de gérer. Véritable chef d'orchestre de la dynamique sociale et économique, il est appelé à stimuler l'initiative privée sans l'étouffer ni la contraindre. Un Etat à la fois modeste et ambitieux, car la population attend encore beaucoup de lui : il doit, tout en veillant au maintien des équilibres globaux, protéger l'environnement, aménager le territoire, réaliser des infrastructures nouvelles, offrir les services de santé et d'éducation...

Cette évolution, appelle un nouveau genre de fonction publique et de nouvelles façons de faire. Désormais, la qualité des services offerts par les administrations publiques et leur efficacité deviennent une composante essentielle de l'environnement des affaires et de l'entreprise. Ce qui fera la force de l'entreprise africaine, à performance égale avec ses concurrentes étrangères, ce sont bien les capacités de gestion des administrations publiques et leurs performances: respect des délais, capacité d'anticipation et de réaction, sens de l'écoute, proximité...

Pour répondre à ces exigences, la fonction publique doit être, à notre avis, conçue sur un modèle qui repose sur une vision de long terme, un souci extrême pour la qualité, un intérêt pour

les résultats, la flexibilité face au changement et un fort attachement aux valeurs fondamentales du service public.

La décentralisation et la déconcentration dont le renforcement est indispensable à une gestion de proximité des services publics, constituent également un autre aspect des changements fondamentaux auxquels doivent s'adapter les fonctions publiques africaines dans les années à venir. Le rôle des administrations publiques de l'Etat est d'accompagner ce processus de façon harmonieuse, sans chevauchement ni double emplois entre elle et les collectivités locales.

Au niveau local, les citoyens veulent des services plus accessibles et mieux adaptés à leurs besoins et leurs réalités. Ils perçoivent la très grande " sectorialisation " des services et la centralisation toujours marquée de l'Etat comme une véritable contrainte à l'essor des initiatives locales.

La nécessité de rapprocher davantage les services publics des citoyens appelle des transformations dans le fonctionnement de l'appareil administratif. Cela passe par une intégration et une rationalisation des services au niveau local en vue de raccourcir les délais dans la livraison des services, une répartition équitable des ressources sur le territoire et une participation plus étroite des citoyens aux décisions qui les touchent dans leur vie quotidienne.

Repenser l'organisation des services de l'Etat

Au cours des vingt dernières années, des initiatives visant à revoir de façon substantielle l'organisation, la taille, la structure et le fonctionnement des institutions publiques ont été prises dans de nombreux pays. Elles ont donné lieu à des mesures qui ont dans la plupart des cas, largement contribué à améliorer la qualité et le coût des services rendus au citoyen.

Les fonctions publiques africaines pourraient s'inspirer de ces mêmes principes en vue pousser encore plus loin le processus de modernisation des services publics, en particulier dans les domaines où il est toujours possible de faire appel à l'initiative privée et aux O.N.G pour suppléer ou compléter l'action de l'administration.

Chaque organisme, direction ou service relevant de l'administration publique devrait faire l'objet d'un questionnement systématique pour juger de sa pertinence. Des scénarios de regroupement, de suppression ou de créations nouvelles devraient être établis à la lumière d'un programme d'audit organisationnel dont l'objectif serait de vérifier dans quelle mesure tel organisme répond toujours aux besoins des citoyens, s'il fait double emploi avec une autre entité, si sa fonction doit être assurée au niveau central au à l'échelon local ou être confiée au secteur privé, etc.

1.2-Maîtriser les incidences de la mondialisation et de l'ouverture.

Malgré les crises économiques récentes que connaissent certains pays, la libéralisation des économies nationales et la politique d'ouverture paraissent toujours être les principales tendances par rapport auxquelles les administrations doivent se restructurer et redéfinir leurs missions. celles-ci, sont aujourd'hui parfaitement conscientes de la nécessité de changer. Les changements prévisibles les plus significatifs portent sur les aspects suivants:

Disparition progressive de certaines fonctions administratives de contrôle et de suivi ainsi que de tâches devenues superflues suite à la déréglementation de certains secteurs ou au transfert d'activités du public au privé.

Parmi les nouvelles missions de l'Etat se profilent d'abord celles qui découlent de sa fonction de régulation.

Apparition de nouvelles fonctions et de nouveaux métiers, étrangers aux pratiques traditionnelles des administrations publiques, découlant de l'introduction des nouvelles techniques de communications et de l'essor de secteurs d'activités où la gestion et la maîtrise du savoir sont désormais, les principales sources de richesse des nations.

1.3- Favoriser l'amélioration des performances de l'économie nationale

Améliorer les performances de l'économie, cela veut dire procurer aux entreprises nationales les moyens de croître en leur offrant l'appui financier, le conseil et l'information sur les opportunités d'affaires sur le plan national, local et international.

Pour cela, les fonctions publiques africaines sont appelées à repenser leur infrastructure organisationnelle d'encadrement des entreprises, selon une approche stratégique, avec un accent particulier sur le développement de nouveaux modes de prestations de services, l'investissement dans les réseaux d'entreprises, l'établissement de rapports nouveaux de confiance et de progrès entre les PME et les institutions bancaires et financières et une définition plus précise de ce que doit être la valeur ajoutée des administrations dans l'aide qu'elles apportent aux entreprises.

Pour élever les performances de l'économie nationale, il sera demandé aux fonctions publiques africaines, plus que par le passé, de créer un environnement de marché favorable à l'investissement et de s'ériger en force de proposition et " d'intelligence économique " au service de l'entrepreneuriat.

Dans un contexte d'ouverture et de compétition entre les nations dans l'appel à l'investissement étranger, les administrations africaines ainsi que leurs élites dirigeantes devront désormais faire preuve de professionnalisme et d'initiative avec des approches différentes de celles du passé.

Dans cette perspective, certains Etats africains ont d'ores et déjà engagé des actions d'envergure telles que la refonte du droit des affaires, l'organisation du marché financier, la réglementation de la concurrence et des prix, la législation du travail ainsi que nombreuses actions visant à consolider l'Etat de droit.

Ces réformes posent en des termes nouveaux le rôle qui incombe aux administrations. Celles-ci demeurent en fin de compte les premières garantes de la mise en œuvre de l'impressionnant édifice législatif et réglementaire que certains Etats ont mis en place.

II - Les défis sociaux : solidarité sociale, citoyenneté, responsabilité

De plus en plus, les fonctions publiques africaines devront jouer un rôle en matière de cohésion sociale. Instrument de régulation, mais aussi d'intervention directe lorsqu'il s'agira de veiller à l'égalité des chances entre les citoyens, de combattre les inégalités sociales ou de protéger les plus faibles. L'essor de la société civile et des organisations associatives, ne peut dans une période de crise à lui seul servir de solution ou de prétexte pour le désengagement des services

publics, en particulier lorsqu'il s'agit de lutter contre les effets du chômage, l'exclusion des catégories sociales fragiles ou la lutte contre l'analphabétisme et la pauvreté.

II.1-Préserver et rénover la fonction sociale des services publics

Les politiques de libéralisation et de désengagement de l'Etat sont de plus en plus perçues, comme un moyen de redonner aux individus et aux entreprises une capacité nouvelle d'initiative. Cette approche qui fait une large place aux mécanismes de l'économie de marché aura probablement tendance à s'appliquer à la plupart des services publics jusqu'ici contrôlés par l'Etat et ses démembrements (Collectivités locales et établissements publics).

De nombreux Etats du continent africain ont engagés des programmes d'envergure visant à introduire de nouveaux modes de gestion de leurs services publics. Les actions entreprises ou en cours, visent à transférer la gestion de certaines activités au secteur privé. Les formes de ce transfert sont nombreuses et variées : Concessions, gestion déléguée, sous-traitance, suppression des monopoles publics...

L'extension de ces nouveaux modes de gestion des services publics, comporte de nombreux avantages : d'une part, elle permet de soulager les budgets publics et ouvre des opportunités intéressantes pour le financement privé des infrastructures publiques, d'autre part, elle favorise des prestations de meilleure qualité et à moindre coût pour la collectivité.

Ces nouveaux modes de gestion impliquent non seulement la déréglementation des secteurs d'activité concernés, mais également la libéralisation des prix et une plus grande souplesse dans la tarification des services rendus aux usagers.

En l'absence d'une vision globale et intégrée, la libéralisation excessive et démesurée des services publics peut conduire aux dérapages sociaux et exclure de la société les catégories les plus démunies de la population.

Dans ce domaine, le grand défis des fonctions publiques africaines, sera demain celui de préserver aux services publics, la vocation de solidarité sociale qu'ils ont toujours voulu incarner, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation mais aussi pour les services de base en milieu rural, tels que l'eau potable et l'énergie électrique.

Cela exige une administration capable de veiller aux équilibres et à la cohésion sociale qui, sans se substituer aux acteurs économiques et sociaux, garantie une distribution équitable des ressources entre les groupes sociaux les plus pauvres, pour une société juste et mieux intégrée.

C'est à juste titre qu'on parle aujourd'hui d'une transition de l'économie de marché tout court, à une " économie de solidarité " . A cet égard, il est tout à fait légitime que les fonctions publiques africaines adoptent une approche adaptée à leurs réalités et aux attentes des populations ? C'est sans doute là un des défis majeurs pour les années à venir.

II.2 - Veiller à la protection des droits et libertés des citoyens

La protection des droits du citoyen dans ses rapports avec l'administration est une action de longue haleine dont le rythme et l'aboutissement dépendent surtout des traditions politico-administratives des fonctions publiques africaines.

Passer du stade du simple administré pour accéder au rang de citoyen dépositaire de nouveaux droits est un véritable saut qualitatif qui appelle un changement en profondeur des mentalités, tant du côté des fonctionnaires que des citoyens usagers eux-mêmes. Les uns doivent s'interdire de se réfugier dans les comportements régaliens, les seconds doivent sortir de leur attitude passive pour devenir des partenaires à part entière.

Cette transformation dans les rapports administration-citoyen est à elle seule un défi majeur pour les fonctions publiques africaines dans la mesure où elle dépend de leur capacité à promouvoir les dans leur quotidien, les valeurs d'éthique, l'équité et le respect de la légalité.

Sur un autre plan, la déréglementation des activités économiques, la liberté d'initiative donnée aux entreprises ainsi que l'ouverture du Continent africain sur l'économie mondiale, comptent de nombreux avantages mais comportent également de nombreux risques si les pouvoirs publics ne se donnent pas les moyens suffisants pour protéger la sécurité et la santé des citoyens.

Les fonctions publiques africaines doivent se préparer à résoudre les problèmes administratifs complexes issus des évolutions récentes, telles que : la libre circulation des biens et services, la complexité croissante des transactions commerciales, la mondialisation des marchés financiers et la " délocalisation " rapide des activités industrielles et des services, etc

Dans ce domaine, au-delà des mesures d'ordres législatifs et réglementaires qu'il importe de moderniser et de mettre à jour, la contribution de l'administration doit être pensée en terme de conseil et d'appui aux organismes de la société civile qui engagent des actions dans le but de sauvegarder et de préserver les droits des entreprises et des citoyens.

Dans ce contexte, les Etats Africains auront besoin d'une fonction publique professionnelle, parfaitement informée des évolutions de la technologie, capable de conseiller et d'informer le citoyen sur ses droits et ses obligations.

A la faveur des initiatives dans de nombreux pays à travers le monde, les fonctions publiques africaines seront appelées à mettre en place de véritables chartes du citoyen qui définissent, à la lumière des mutations que connaissent les institutions de chaque pays, la nature des relations que doivent entretenir les administrations avec leurs usagers.

II.3 - Rendre compte de la gestion et évaluer les performances

Les expériences ont partout démontré que les organisations qui font des progrès sont celles qui ont su, sans complexe, intégrer en leur sein des systèmes de contrôle de gestion et d'évaluation des performances.

Dans l'administration de demain, les usagers ne sauront plus se satisfaire d'entendre parler de politiques, de plans et d'actions. Ils veulent être régulièrement renseignés sur les résultats.

A leur tours, les fonctionnaires et les agents qui veulent mettre à contribution leur compétence et leur énergie dans le travail estiment que leur engagement à atteindre les objectifs n'a de sens que si leur action est valorisée et les résultats de leurs efforts équitablement évalués et appréciés.

Tenir les gestionnaires et les chefs d'administrations responsables de rendre compte des résultats de leur gestion et d'informer le public de leurs succès comme de leurs échecs sera demain,

non seulement le moyen de réhabiliter l'administration aux yeux des citoyens mais aussi le procédé qui assurera sa survie et sa capacité d'adaptation.

III- Les défis technologiques : mise à niveau des compétences, maîtrise des nouvelles techniques, innovation

Les tendances à travers le monde montrent que dans le prochain millénaire, l'intelligence et le savoir seront la principale source de richesse économique des personnes, des entreprises et des sociétés. C'est pourquoi, il est important que les fonctions publiques africaines tirent le meilleur profit possible des nouvelles technologies de l'information et de leurs applications dans les domaines de l'administration et des services rendus aux entreprises et aux citoyens.

La maîtrise des technologies nouvelle passe nécessairement par une plus grande valorisation des compétences nationales et des ressources humaines dans la fonction publique.

III.1 - Tirer profit des nouvelles technologies de l'information et promouvoir l'innovation

La délocalisation, la désintermédiation et la dématérialisation sont les signes précurseurs de la nouvelle économie du savoir. C'est pourquoi il devient essentiel que les fonctions publiques africaines maîtrisent et s'approprient les nouvelles technologies de l'information.

Dans leurs plans de modernisations, les fonctions publiques doivent se préoccuper davantage des personnes détentrices du savoir, redéfinir leur rôle et leur statut au sein d'organisations appelées à fonctionner en réseau plutôt qu'en couloirs, de manière à favoriser l'échange de l'information.

Dans ce domaine, les administrations publiques, les universités, les centres de recherche et les entreprises doivent collaborer ensemble et concevoir une vision stratégique pour tirer partie des mutations qui s'annoncent. Dans le contexte de la mondialisation, cette démarche est incontournable pour favoriser la compétitivité des économies nationales.

Pour cela, les fonctions publiques africaines doivent être en mesure de faire face à de nombreuses contraintes, notamment, l'accélération rapide des progrès technologiques et les coûts excessifs dus à l'acquisition et au renouvellement incessant des équipements.

III.2 - Valoriser et mettre à niveau le potentiel humain des administrations

Dans toute réforme visant l'amélioration de la qualité du service et le rendement, il est évident que l'homme et sa formation doivent être au centre des préoccupations. Pour aboutir, l'action de modernisation doit donc privilégier la compétence et le mérite et engager une action continue de formation dans le but de préparer la relève pour les années à venir.

Les jeunes générations de cadres ainsi que les usagers et les partenaires de l'administration reprochent à celle-ci son manque de rigueur dans le choix des hommes, le favoritisme et le clientélisme ainsi que l'absence de transparence dans les procédures de promotion et d'affectation dans les postes de responsabilités.

Les critiques soulevées tant par l'administration elle-même que par ses agents ou ses usagers sont au cœur de la problématique de gestion des ressources humaines. Elles appellent une réforme en profondeur des méthodes et des pratiques en vigueur dans l'administration.

L'équité en matière de rémunération est également une question majeure pour la réforme de l'administration. Dans de nombreuses fonctions publiques, un écart considérable existe entre les salaires distribués aux fonctionnaires. Dans certains pays, le rapport est de 30 pour 1 pendant que l'éventail des salaires au sein des fonctions publiques européennes varie entre 6 et 13 pour 1.

Préparer la relève

Les changements que connaîtront les administrations en matière de services offerts à la population, autant que dans leur organisation et leur fonctionnement, appellent de la part de leurs personnels de nouvelles compétences et une mise à niveau permanente des connaissances nécessaires à l'exercice de leurs métiers. Aussi, la formation continue revêt-elle plus que jamais une importance stratégique.

En effet, dans l'administration de demain, la formation continue, parce qu'elle est l'instrument de valorisation des ressources humaines, sera érigée en " véritable droit " dotée d'un statut qui lui est propre précisant les droits et les obligations réciproques des fonctionnaires et des administrations en matière de formation de leurs agents.

Ouverte à l'ensemble du personnel, la formation continue prendra différentes formes et sera inscrite parmi les conditions statutaires préalables à la promotion du fonctionnaire.

Sur un autre plan, il sera exigé des établissements de formation des fonctionnaires de redéfinir et d'adapter leurs rôles et leurs missions aux attentes des administrations et de leurs usagers en matière de formation continue et de perfectionnement dans une optique de mise à niveau et de compétition internationale.

Dans la perspective de garantir une action efficace et durable, les administrations aussi bien que les organismes formateurs seront appelés à diversifier les moyens de financement et à mobiliser les ressources adaptées destinées à la formation et au perfectionnement de leur clientèle.

Conclusion :

Face aux nombreux paradoxes qui caractérisent leur environnement économique et social, les fonctions publiques africaines qui agissent dans des sociétés où cohabitent des îlots de modernité et des zones de pauvreté absolue, doivent faire face à des défis, dont il reste difficile de saisir l'ampleur et la difficulté.

Les contraintes sociales et économiques en Afrique, sont à l'évidence, autrement plus complexes que ceux connus en Europe et empêchent la lisibilité en terme de politique de développement. Pour cela et pour les nombreuses raisons évoquées plus haut, l'intervention de l'Etat demeure encore nécessaire dans de nombreux secteurs sociaux.

Par rapport à ce contexte et au delà des controverses que suscite la réflexion sur le rôle de l'Etat, la fonction publique africaine demeure l'instrument incontournable pour l'élaboration des politiques publiques et la promotion des actions de développement. Sa réussite dans cette mission dépendra de sa capacité à relever les défis du siècle à venir. Pour relever ces défis, Il est nécessaire de lancer les bases d'une nouvelle approche dans les rapports entre les pays du Nord et du Sud.