
Research Article

Modernisation du service public au Sénégal: enjeux, défis et perspectives.

Abdoul Salam Ly

Laboratoire de recherche économique et monétaire-Larem-Faseg-Ucad-Sénégal.

Email id: salamly07@gmail.com

Résumé:

D'abord il faut rappeler que la modernisation d'une administration doit répondre à une série d'objectifs et qui globalise la vie de la nation et le future du pays. Dans cette perspective un diagnostic sans complaisance est nécessaire. Cet exercice devra partir des besoins et des attentes des populations; ce qui permettra de mettre en place une relation down-top d'une part. D'autre part il faudra analyser la capacité de nos ressources à supporter un tel changement de culture organisationnelle et nos façons de faire.

Dans cet article nous résultats prouvent que moderniser c'est aussi changer nos façons d'agir, de penser le service public et cultiver l'innovation, la créativité, la vérification interne, la reddition des comptes, l'amélioration continue.

Mots clés: service public, ressources, innovation, administration, politiques.

Abstract:

First, it is important to remember that the modernization of an administration must meet a series of objectives that encompass the life of the nation and the future of the country. From this perspective, an uncompromising diagnosis is necessary. This exercise must start with the needs and expectations of the population, which will enable the establishment of a bottom-up relationship on the one hand. On the other hand, it will be necessary to analyze the capacity of our resources to support such a change in organizational culture and our ways of doing things.

In this article, our results prove that modernization also means changing the way we act, think about public service, and cultivate innovation, creativity, internal verification, accountability, and continuous improvement.

Keywords: service public, ressources, innovation, administration, politiques.

Introduction

Depuis un certain temps, l'image d'une administration sénégalaise plus efficace mais sobre et vertueuse dans la gestion du service public vient en redondance dans les différentes communications du Président de la république et apparaît en filigrane dans plusieurs actes qu'il pose. Déjà en juin 2016, le gouvernement avait instruit à son Gouvernement d'organiser la première édition du Forum National sur l'Administration publique qui a été un bon prétexte pour faire un diagnostic du service public au Sénégal.

Récemment encore, le Président a insisté sur le rôle déterminant de l'administration publique à l'occasion de deux grands rendez-vous avec le peuple notamment lors de son Discours d'investiture et son Adresse à la Nation.

En effet, la modernisation du service public, dans ce contexte, à une méthode d'exécution diligente des politiques publiques et de délivrance du service aux usagers traduisant ainsi une efficacité gouvernementale. Le « mieux d'Etat », quant à lui, renvoie à une situation où l'Etat fait ce qu'il est censé faire, en jouant pleinement son rôle de manière efficace, efficiente et optimale notamment en matière de gestion des affaires publiques. Le « mieux d'Etat » n'est pas donc un idéal mais un objectif à atteindre par le concours de l'administration publique, l'exécutant de l'Exécutif.

Ainsi, les attentes du Président vis-à-vis de l'administration publique qui, selon lui, « doit être au service des usagers par sa proximité, sa simplicité, sa disponibilité, sa célérité, la lisibilité et l'efficacité de son action » pourraient renvoyer à ce que celle-ci devrait être dans une situation de « mieux d'Etat ».

Par ailleurs, dès l'instant que l'objectif est décliné (mieux d'Etat) et la voie tracée,

Il convient ainsi de se pencher sur les changements à opérer ou les compressions à faire au niveau de la machine administrative et de ses procédures afin qu'elle puisse adopter et intégrer définitivement la culture du service diligent et de qualité. Cela nous invite à questionner l'administration sénégalaise sous l'angle de sa structure organisationnelle. Dans cette même veine, nous essayerons d'identifier, au fur et à mesure, des « quick wins », innovations pouvant encadrer ce glissement de la bureaucratie à la modernisation du management public.

En fait, il existe différents types d'organisations dont les unes plus connues que les autres. Parmi ces dernières, nous avons l'organisation de structure mécaniste ou verticale qui se différencie voire s'oppose à l'organisation de structure organique qualifiée d'horizontale. Ces deux types d'organisations sont le fruit des travaux de Burns & Stalker dans les années 50. D'une part, la structure

mécaniste fonctionne comme une machine et se rapproche de la bureaucratie avec ses règles, procédures, modes opératoires, etc. et d'autre part, la structure organique est à l'image de l'organisme humain composé d'organes interdépendants et qui agissent solidairement. En effet, l'organisation de structure mécaniste est fortement hiérarchisée avec une centralisation des pouvoirs puis leur décentralisation à des niveaux inférieurs, une "chaîne de commandement" dans laquelle les instructions sont à exécuter et les ordres à obéir, une "division du travail" délimitant les tâches qui sont accomplies de manière routinière, un "esprit de corps" qui encourage souvent le repli sur soi, sur la corporation. Ces concepts précités sont apparus pour la première fois sur la liste des « 14 principes de la bureaucratie » élaborée par Henri Fayol en 1916.

Dans la structure mécaniste également, les comportements sont plus ou moins programmés, résultats de l'adoption de codes de conduite et/ou règlements intérieurs qui influencent fortement la culture de l'organisation. Les interactions se font le plus souvent par voie épistolaire et transmise de manière verticale via les différents maillons de la chaîne de commandement.

C'est ce que l'on retrouve, à peu près, dans la plupart des organisations publiques dans beaucoup de pays comme le Sénégal où un ancien administrateur civil à la retraite, adepte de la bureaucratie nous dit clairement : « Dans l'administration, c'est simple, soit on obéit, soit on démissionne ». Cela renvoie plus au commandement militaire.

Par ailleurs, conscient des limites de la structure mécaniste, le Président de la république insiste, dans une de ses communications, sur la nécessité de faire passer « notre administration d'une logique de commandement à une dynamique de développement ». Ce qui conforte l'idée de réfléchir sur d'autres types de structures organisationnelles comme la structure organique. En effet, les organisations de structure organique sont relativement flexibles et s'adaptent plus

facilement au changement. Leur communication est latérale, ce qui met presque tout le monde au même niveau d'information et au même moment. Cela permet également un feedback en temps réel.

Aussi, dans une structure organique, l'expertise et la compétence ont plus d'influence sur la marche de l'organisation que la position hiérarchique. L'accent y est mis sur les interactions directes, l'échange d'informations et non sur les directives ou instructions. La communication verbale (réunion, séance de travail, discussions, etc.) prend ainsi le dessus sur la communication écrite (lettre, affichage, mail, etc.).

Les agents font un travail d'équipe et leurs rôles peuvent changer en fonction des besoins de l'organisation. Ils ne font pas dans la routine et leurs dirigeants sont des leaders qui ne se contentent pas de leur donner des instructions, de superviser et de contrôler leur travail ou d'homologuer des décisions. Ils sont plutôt au cœur des activités. Ils inspirent, encouragent et motivent leurs collaborateurs à atteindre les objectifs. En conséquence, la structure organique favorise la créativité et l'innovation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la plupart des entreprises technologiques opte pour une structure organique.

En plus, le modèle organique favorise la rapidité dans la prise de décision et la diligence dans sa mise en œuvre.

Par ailleurs, ces avantages précédemment évoqués sur la structure organique n'ont pas pour implication de recommander à l'administration publique de l'adopter tout bonnement pour relever les défis et de réussir conformément à la volonté du Chef de l'Etat. La suggestion est plutôt d'opter pour une structure hybride ou mixte que la Banque mondiale définit, en substance, comme étant un modèle dans lequel on utilise différents types de structures organisationnelles. Il s'agira donc, pour l'administration, de faire du shopping au niveau des différents modèles afin d'en choisir les meilleures pratiques de chacun et de se les appliquer.

Dans le cas d'espèce, une disposition mécaniste où la vision et les missions sont clairement définies et partagées, les niveaux de management bien identifiés, les postes clairement décrits, les tâches bien réparties, etc. semble plus adaptée à une organisation publique qui se doit de tenir compte des principes de confidentialité, de redevabilité, de secret professionnel, de responsabilité individuelle, de respect de la hiérarchie, etc. Cependant, dans son fonctionnement au quotidien notamment dans l'exécution de ses tâches et la mise en œuvre de ses activités, l'administration publique gagnerait à adopter puis adapter les caractéristiques de la structure organique pour plus d'efficacité et de résultat au grand bonheur des citoyens/usagers/bénéficiaires. Cela interpelle surtout les agences d'exécution dont le statut de structures parapubliques colle pertinemment avec une structure organisationnelle hybride. En guise d'exemple, convoquer une réunion de 15 à 30 minutes pour partager une information importante pour l'organisation ou organiser une séance de travail pour rendre compte d'une activité aura plus d'impacts que de la mettre sur le tableau d'affichage ou transmettre des rapports kilométriques qui auront une faible chance d'être exploités. Aussi, travailler à sortir les dirigeants de structures des pratiques routinières et bureaucratiques pour faire d'eux des leaders d'équipe contribuerait à rendre le personnel plus motivé, plus créatif, apte à fournir un travail d'équipe et à cultiver le goût du résultat.

En définitive, le défi de la gestion des affaires publiques peut être relevé avec succès si l'administration publique essayait de s'appliquer les meilleures pratiques du management des entreprises privées pour améliorer la production et la délivrance du service public au bénéfice des citoyens/usagers.

Cependant, il importe de voir si vouloir sortir certains agents de l'Etat de leur béatitude bureaucratique ne risquerait pas de nous replonger dans la situation des prisonniers dans l'Allégorie de la Caverne de Platon exposée dans son Livre VII de la République.

Objectif général

L'objectif général de cet article est de présenter les enjeux et défis de la modernisation du service au Sénégal.

Objectif spécifique 1

L'objectif spécifique 1 est de présenter le programme de modernisation du secteur public au Sénégal.

Objectif spécifique 2

L'objectif spécifique 2 est de voir le contrat de performance avec les impôts et domaines.

I- Cadre théorique et méthodologique

1-1: Définitions des concepts

- ▶ Gestion publique : c'est comment gérer l'administration publique ou les institutions subventionnées par les pouvoirs publics afin qu'elles travaillent le mieux possible.
- ▶ *Services universels* : « Services définis d'une qualité donnée, ainsi que la fourniture de ces services à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable » - Résolution du Conseil, du 7 février 1994, sur les principes en matière de service universel dans le secteur des télécommunications.
- ▶ *Service d'intérêt général* : « Activité de services marchands ou non, considérée d'intérêt général par les autorités publiques, et soumise pour cette raison à des obligations spécifiques de service public ».
- ▶ *Service d'intérêt économique général* : « Activité de services marchands remplissant des missions d'intérêt général, et soumise de ce fait par les États membres à des obligations spécifiques de service public. » C'est le cas en particulier des services en réseaux de transport, d'énergie, de communication...

1-2 Revue de littérature

1-2-1 Philosophie générale

Plusieurs auteurs confrontent leurs idées sur l'approche du nouveau management public et d'importantes nuances séparent leurs conceptions respectives. La théorie du nouveau management public peut être vue sous deux angles diamétralement opposés. Certains la considèrent comme la nouvelle vraie réponse pour contrer l'inefficacité du secteur public. D'autres la repoussent, soit parce qu'ils la considèrent incapable d'expliquer la réalité de la gestion dans le secteur public, soit parce qu'ils n'y voient rien de nouveau.

1-2-2 Opinions favorables

Pour certains auteurs, les changements systémiques actuellement entrepris dans l'appareil étatique démontrent clairement l'émergence d'une nouvelle vision de la gestion ; la naissance d'un nouveau paradigme indiquant « a radically different way of doing business in the public sector. » Selon Charih et Daniels certains auteurs concluent que le paradigme bureaucratique est mort. Ils expliquent ce changement de paradigme en s'appuyant sur la théorie de la révolution scientifique de Thomas Kuhn. Selon cette école de pensées, les gouvernements entreprennent de plus en plus de réformes et de réorganisations basées sur les mêmes prémisses que celles de la philosophie du nouveau management public. La nouvelle gestion gouvernementale se réclame du style « entrepreneurship » Sur le plan du discours les gouvernements communiquent des idées innovatrices. Ils se décrivent comme plus malléables qu'auparavant dans le but de démontrer à leur électorat qu'ils pourront s'adapter rapidement aux réalités changeantes du monde actuel et que leurs administrations seront compétitives en comparaison du niveau de performance offert par les entreprises privées.

Suivant cette pensée, les réponses offertes par le nouveau management public ne sont pas simplistes. Elles impliquent de grandes idées de réorganisations et de restructurations dans le secteur public. L'utilisation des outils dont dispose le secteur privé pousserait les gestionnaires publics à agir comme si une compétition d'entreprises existait même dans les cas où le gouvernement est en situation de monopole. Le but de l'exercice étant de réaliser plus avec le moins de ressources financières possibles. De cette façon, l'efficacité de la gestion publique s'accroîtra même si la compétition est fictive. Selon Osborne et Gaebler, les problèmes d'inefficacité du secteur public sont liés aux lacunes systémiques. Selon eux, si on enlève les règles, si on ne dicte plus aux fonctionnaires les moyens mais bien les résultats attendus, ils surprendront par leur capacité d'innovation. C'est le chemin que devra emprunter l'administration publique pour parvenir à égaler les performances du secteur privé.

L'étude de Zussman et Jabes conclut que pour créer du renouveau dans l'appareil étatique il faudra que les gestionnaires « embrace a new philosophy of public sector management - one that emphasizes management skills and the nurturing of human resources. » Selon l'étude effectuée par Strehl (1993), de nombreux gestionnaires sont motivés par les réformes et les changements innovateurs. Les réformes en relation avec la philosophie du nouveau management public font partie de cette catégorie. Il ne faut toutefois pas constamment submerger les gestionnaires. La saturation peut entraîner l'incapacité de bien travailler.

1-2-3: Opinions défavorables

D'un autre point de vue, certains auteurs sont convaincus que le discours du nouveau management public n'est formé que de nouvelles expressions pour décrire des réalités connues depuis longtemps dans le secteur public. D'autres expliquent que la nature de l'administration publique est essentiellement différente de celle d'une organisation privée. Il est impossible, de par leurs natures, de régir l'une et l'autre selon les mêmes règles comme le prône le modèle théorique du nouveau management public. Le but principal

du secteur privé est l'efficacité économique tandis que le secteur public doit faire primer l'efficacité sociale. Pour un gouvernement, il est impossible de nier certains droits sociaux des citoyens et de ne pas offrir les mêmes services à tous par manque de rentabilité. Bien entendu, dans les deux secteurs, l'idéal est de produire le meilleur service au moindre coût. Toutefois, l'administration publique est obligée de composer avec des complexités inexistantes dans les organisations privées. Le résultat des performances du secteur public est beaucoup moins net que celui du privé pour lequel le barème du profit monétaire se quantifie facilement. Dans le cas du secteur public, les impacts socio-économiques des décisions politiques se quantifient plus difficilement. Les résultats des choix actuels ne seront peut-être connus que bien des années plus tard. Selon Savoie, ce qui fait du nouveau management public une théorie faussée, c'est qu'elle prétend offrir des solutions fonctionnant dans le secteur privé sans tenir compte de la complexité qu'entraîne le contexte politique avec lequel le gestionnaire public doit toujours composer.

1-2-4: Méthodologie

Pour décrire les défis et enjeux de la modernisation du service public, la méthodologie proposée consiste à présenter les chantiers de l'état sur la nouvelle gestion publique et à faire une analyse de documents officiels et article de presse relatifs au comportement de l'administration sénégalaise.

II: Enjeux et perspectives d'une nouvelle gestion publique

2-1-1 Quelle organisation pour une administration

Nous devons savoir que la modernisation d'une administration est un mégaprojet public qui doit impliquer toutes les parties prenantes (nationales, régionales et internationales). Dans cette dynamique les grandes phases inhérentes au management d'un projet doivent être respectées car elles permettront de maîtriser les coûts y afférents mais aussi la qualité, les délais, les risques et surtout la communication entre autres paramètres. Les grandes phases devront aussi être considérées car les points d'évaluation seront établis en fonction d'elles. Des outils comme les diagrammes de Gantt, d'Ishikawa (entre autres) seront considérés pour le management stratégique dudit projet.

Enfin il faudra que le chef de l'État démontre l'adéquation entre le Plan Sénégal 2050 et l'agenda 2025-2029. Une telle action nous permettra d'être cohérent avec tout ce qui se fait depuis la mise dudit plan. Pour obtenir des résultats satisfaisants il devra confier à un Comité National de Management dudit projet. Cette entité ad hoc ne sera responsable que devant lui car le gouvernement sera soumis à des transformations structurelles et le fait que le travail soit confié à cette nouvelle unité sera une occasion pour les acteurs choisis d'avoir une distance nécessaire pour travailler objectivement et éviter toute forme de collusion. En dépolitisant cette nouvelle structure le Chef de l'État aura toutes les chances de voir son projet se réaliser.

Dans tout état de cause se mégaprojet devra nécessairement inclure les étudiants des grandes écoles de notre pays (ENA, EPT, INSUT, Santé Militaire...) car ils devront travailler sous ce nouvel environnement et cela leur permettra d'être opérationnel dès leur entrée dans la fonction publique. Cette action fut déployée par le Maroc et a donné les résultats que nous connaissons aujourd'hui et qui vaut à ce pays l'hôte du prochain sommet mondial pour l'environnement.

2-2-1. Les conditions d'une administration publique à haute performance au Sénégal- Aphp

Après avoir connu deux alternances très paisibles, le Sénégal est cité parmi les pays les plus stables et sécurisés de l'Afrique de l'Ouest. Depuis 2012, le président de la République, Monsieur Macky Sall, a engagé le pays dans la voie du développement par la promotion de la bonne gouvernance et la réalisation du Plan Sénégal émergent (Pse).

Très conscient des enjeux du développement, l'Etat sénégalais, à travers le premier forum national de l'administration, a pris d'importantes mesures pour moderniser son appareil administratif. Parmi lesquelles, on peut citer l'adoption du Schéma directeur de modernisation de l'Administration publique, le Code de déontologie du personnel public administratif et le Plan d'action prioritaires de modernisation des procédures et formalités administratives. Il s'y ajoute la grande réforme de la décentralisation, dénommée Acte 3, pour bâtir des territoires viables et cohérents, l'adoption du Code de transparence dans la gestion des finances publiques et d'importantes réformes constitutionnelles pour approfondir et renforcer la gestion économique et démocratique du pays.

Il est temps de mener une réflexion profonde pour concrétiser la volonté du chef de l'Etat, Monsieur Macky Sall, d'améliorer la gouvernance publique et de finaliser toutes les réformes envisagées. Il s'agit de repenser le fondement de l'action administrative dans une approche systémique dans laquelle l'administration se focalise entièrement sur la satisfaction effective des usagers. L'Administration publique à haute performance (Aphp) est une administration nouvelle destinée uniquement à l'atteinte de résultats et à la satisfaction des besoins des usagers. Un véritable changement de paradigme, car l'administration va devenir un grand centre de création de valeurs, elle sera dans un cercle vertueux de la satisfaction totale. C'est ainsi que nous abordons quelques conditions de mise en œuvre d'une politique de haute performance de l'Administration sénégalaise.

Acquérir des ressources humaines de qualité qui nous permettent de nous hisser au plan mondial Elles doivent être capables de comprendre les évolutions de l'environnement économique et social du pays et avoir la capacité d'application pratique des connaissances. Des hommes et des femmes de grande expérience dans des domaines précis et une connaissance de base dans des disciplines connexes. Le nouveau fonctionnaire doit être obligatoirement un techno généraliste. Le recrutement de ce type de fonctionnaire se fera sur contrat, en fonction des besoins en compétences et qualifications. La promotion et l'avancement des

fonctionnaires ne se feront plus en fonction de l'ancienneté, mais au mérite c'est-à-dire sur la base des résultats obtenus. Ils cessent d'être statutaires.

Une grande capacité d'évaluer et de faire des choix entre plusieurs options pour atteindre un objectif précis dans un délai fixé.

Comprendre les politiques publiques et savoir évaluer la pertinence sont des facteurs déterminants pour faire de la haute performance. Ces deux facteurs sont soutenus par une forte intelligence sociale c'est-à-dire la capacité de comprendre autrui et d'agir efficacement sur lui. De nouveaux acteurs apparaissent dans l'appareil administratif : des responsables de programme, des évaluateurs et des responsables d'unité opérationnelle. Avec le référendum de mai 2016, il y a un renforcement du pouvoir de l'Assemblée nationale par la possibilité donnée aux députés de procéder à des évaluations. Un contrôle qui ne se limite plus aux ministres, mais aux directeurs généraux.

Adapter les outils et les méthodes de gestion privée dans l'Administration publique pour surtout mesurer l'efficacité du gouvernement c'est-à-dire sa capacité à répondre aux besoins des citoyens. A ce niveau, il n'est plus question de reconduire automatiquement des crédits ou de mettre uniquement l'accent sur les moyens des ministères ; il s'agit de considérer effectivement les performances visées et d'avoir une bonne articulation des politiques retenues. Une compétence de gestion des processus complexes et une aptitude à la résolution des problèmes difficiles.

C'est la capacité des fonctionnaires d'organiser des séries d'activités complexes et distinguées en mettant en jeu leur leadership et le niveau fonctionnel. C'est à ce niveau que se créent des « noyaux de compétences », d'après les professeurs C. K. Prahalad et Gary Hamel. Cela suppose une organisation décentralisée, autonome, dans laquelle l'atteinte des résultats devient une préoccupation collective.

Un dialogue de gestion à la place d'une logique bureaucratique Compréhension d'ensemble des procédures et valeurs du système, maîtrise des outils et identification claire des responsables.

Ce dialogue de gestion nous permet de mettre la logique de résultat au premier plan. C'est à ce niveau qu'il faut considérer la responsabilisation des acteurs et la primauté du droit qui sont deux facteurs qui dépolitisent tout le centre opérationnel administratif. Une gouvernance intégrée, c'est une condition fondamentale dans le système de haute performance. Il s'agit de toute action de coordination des politiques publiques qui est initiée et développée par une autorité publique et qui est actualisée par des acteurs publics ou privés d'échelles différentes. C'est le jeu des missions et programmes. Une mission est un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie tandis qu'un programme regroupe

Les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Il nous faut impérativement adopter des ruptures majeures et s'inscrire dans une dynamique de haute performance pour réussir le Plan Sénégal émergent (Pse) et maintenir la ligne du succès. C'est un chantier difficile, car il demande un changement de comportement et de méthode. L'Administration actuelle est à reconstruire rapidement, car elle semble être incapable de conduire les véritables changements dans un environnement mondial en pleine mutation. Un changement urgent de perception et de méthode s'impose, car le Sénégal a fini de transposer les six directives majeures du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA et devrait commencer la mise en œuvre en janvier 2017, surtout avec la responsabilité décentralisée de l'ordonnancement de la dépense publique au niveau des autres ministres et des présidents d'institutions constitutionnelles.

L'Administration publique à haute performance va résoudre deux problèmes au sein de l'appareil administratif : d'abord sur le plan organique, elle va rationaliser les rapports des autorités publiques ; ensuite sur le plan fonctionnel, c'est la maîtrise des activités et la gestion optimale des moyens. La particularité de l'Aphp est d'innover et non de se limiter à la doctrine juridique qui est d'exécuter des lois et règlements. L'Aphp est un nouveau savoir-faire. Elle ressemble plus ou moins à une administration de mission, c'est-à-dire très légère en procédure et ayant pour tâche d'imaginer et de contribuer à mettre en place les solutions destinées à répondre à des problèmes inédits.

L'Aphp est un modèle capable de porter des processus complexes, des dynamiques et des questionnements stratégiques, c'est-à-dire la prospective et les définitions des formes d'intervention au niveau local et global. La spécificité de ce modèle est sa capacité et sa teneur de pouvoir porter ce qu'on appelle « l'Economie du savoir », qui est la reconnaissance et la gestion des connaissances et la technologie au service de la croissance économique et sociale. C'est le repérage des meilleures pratiques. En somme, les médiocres n'ont pas leur place dans cette administration. C'est bien le savoir et la connaissance qui éliminent la politisation et délimitent clairement le niveau stratégique et celui de l'opérationnel.

Jean Philippe Deschamps, professeur en gestion stratégique de la technologie et de l'innovation à l'international Institute for management développement à Lausanne, pensait ainsi : « Mobiliser les ressources nécessaires à un changement en profondeur peut sembler aussi difficile que de nettoyer les écuries d'Augias ; et de convaincre une organisation hostile au changement s'apparente souvent au combat contre l'hydre à neuf têtes. »

3-La nouvelle gestion publique

3-1-1 PLAN DE MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

Le Programme d'Appui à la Modernisation de l'Administration (PAMA) a pour ambition de renforcer l'Administration afin qu'elle joue un rôle d'impulsion dans la réalisation des objectifs du Plan Sénégal émergent (PSE) et serve de pivot dans la mise en œuvre

efficace des diverses actions identifiées et retenues.

Par l'entremise du Bureau opérationnel de Suivi du PSE, ce programme est élaboré grâce à l'appui du PNUD, sous l'égide du Ministère chargé du Renouveau du Service public, structure d'exécution de la réforme phare « Modernisation de l'Administration ».

Le Gouvernement reconnaît que la réalisation des ambitions du PSE doit nécessairement s'appuyer sur l'amélioration de la gouvernance économique et sociale la transparence et la systématisation de la reddition des comptes. Dans ce cadre, il est déterminant de s'appuyer sur l'Administration en tant que bras séculier de l'Etat et cadre opératoire des projets politiques. Toutefois, les capacités de l'Administration sont identifiées parmi les principaux facteurs de risque pouvant entraver l'Emergence (Résumé du PSE, point n°19).

Procédant d'une option politique et gouvernementale, la modernisation de l'Administration consiste à « améliorer l'accès des usagers au service public, la rationalisation des structures étatiques, la promotion d'un système de recrutement basé sur le mérite, la modernisation de la gestion des ressources humaines ainsi que le renforcement des capacités de formulation, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Elle doit asseoir une administration performante à travers l'automatisation des procédures administratives, l'internalisation de la culture de la gestion axée sur les résultats. » (Document du PSE, version fév. 2014, p. 88 - Lignes d'actions n°398 et n°399).

Aussi, le contexte national est-il marqué par les réformes constitutionnelle et foncière, celle de l'Acte III de la décentralisation en plus de celles communautaires relatives au Cadre harmonisé de gestion des Finances publiques au sein de l'espace UEMOA.

Toutes ces réformes appellent à un recentrage des politiques publiques autour des préférences du citoyen, et constituent, à plusieurs titres, une opportunité pour engager un processus de transformation de l'Administration sénégalaise.

Partant de cela, le PAMA est structuré autour de trois (03) objectifs spécifiques :

(i) Optimiser le cadre organisationnel de l'Administration ;

(ii) améliorer la qualité des services rendus aux usagers et la performance de l'Administration; Professionnaliser la gestion des ressources humaines de l'Etat.

Le programme définit aussi un Cadre de gouvernance des réformes ainsi qu'un Dispositif de suivi-évaluation de ses performances.

3-1-2: Modernisation de la gestion des Ressources humaines

Dans l'optique de passer d'une gestion administrative du personnel à une gestion moderne des ressources humaines, le MFPRSP a entamé, au cours de ces dernières années, des actions pour faire de la fonction RH, un levier de performance de l'action publique.

Cet axe vise à imprimer une nouvelle dynamique à travers l'animation et le pilotage interministériel de la fonction de gestion des ressources humaines de l'Etat.

Pour réaliser ces différents objectifs, il s'agit de mettre en œuvre les actions suivantes :

- Déterminer les besoins en ressources humaines et orienter les politiques de recrutement et de formation en vue d'adapter les emplois, les effectifs et les compétences aux exigences issues des modifications de l'environnement économique, social et juridique ;
- Disposer d'un système d'information RH fiable pour assurer la maîtrise des effectifs dans la Fonction publique ;
- Assurer la cohérence statutaire et l'unité de la Fonction publique par une synergie d'action avec la Fonction publique locale ;
- Assurer une meilleure transparence à l'égard des citoyens sur ce « que font les agents de l'État », mais aussi pour mieux valoriser le travail effectué par ces derniers. Cette transparence est donc essentielle pour faire évoluer l'image de la Fonction publique ;
- Rendre les besoins en compétences de l'État plus facilement appréhendables par le marché du travail.

3-1-3 La rénovation du service public

Cet axe a pour finalité l'amélioration de l'accès des usagers aux services publics, la rationalisation des structures étatiques, ainsi que le renforcement des capacités de formulation, de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Dans cette perspective, la modernisation doit contribuer à réformer l'Administration pour instituer un mode de gouvernance plus ouvert, favoriser une totale interconnexion entre les différentes sphères de la gestion publique et s'adapter en permanence aux mutations des préférences des populations.

Il s'agit notamment de :

- Renforcer les capacités d'impulsion et d'animation de l'Etat ;
- Asseoir une mise en cohérence des différentes réformes de l'administration à travers la mise en œuvre d'un véritable plan de modernisation de l'Administration publique.

En définitive, la rénovation du Service public couvre les trois dimensions suivantes : les hommes, les procédures et les structures ou l'organisation.

4- Cas des impôts et domaines: Contrat de performance

La Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) s'est engagée dans une démarche de performance marquée

par l'élaboration d'un Plan de développement stratégique approuvé et validé par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP) par lettre n°0009030/MEFP/SG/CEP/BCS du 22 août 2014.

Cette approche répond aux règles de la nouvelle gestion publique qui a fortement inspiré les textes du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), transposés au Sénégal entre 2011 et 2012. Elle est également en phase avec les orientations de politiques économique et sociale présentées dans le Plan Sénégal Emergent (PSE) qui sert de référence à la Lettre de Politique sectorielle de Développement (LPSD) du MEFP.

Les directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA prônent l'appropriation, à tous les niveaux de l'administration, de la programmation pluriannuelle pour, d'une part, garantir la cohérence entre les politiques nationales et les stratégies sectorielles, et d'autre part, assurer la gestion efficace des ressources. Les textes communautaires insistent également sur l'adoption de la Gestion axée sur les résultats (GAR), afin de faciliter le suivi-évaluation des politiques publiques, et sur le respect rigoureux des principes de transparence et de reddition des comptes fortement recommandé par les autorités supérieures de l'Etat. En effet, le choix de la bonne gouvernance comme axe majeur du « nouveau modèle de développement économique et social » du Sénégal, repris dans la LPSD/MEFP, traduit la volonté des autorités d'instaurer une « gestion vertueuse des ressources » et de conduire les

« Réformes nécessaires pour adapter le fonctionnement de l'administration aux exigences de la qualité de services au profit des usagers ».

La DGCPT, chargée de la gestion des deniers publics et de la bonne tenue des comptes, a un rôle majeur à jouer dans ce processus d'amélioration durable de la gouvernance, particulièrement la gestion budgétaire, comptable et financière de l'Etat. Elle doit, pour remplir pleinement ce rôle, réorganiser et optimiser ses structures en vue d'améliorer la qualité et la performance de ses services.

Le Plan de Développement stratégique de l'Administration du Trésor (PDSAT 2014-2018) constitue le cadre de réponses de la DGCPT à ces exigences de reddition des comptes, de qualité des services et de performance. Fruit d'un fécond processus de travail participatif, le PDSAT doit permettre de réaliser le futur voulu, la vision du Trésor qui consiste à faire de la DGCPT

« Une administration moderne et performante au service du développement ».

La réalisation de cette image du Trésor de demain implique des changements précis et mesurables, à mettre en œuvre au plan du pilotage stratégique et de la conduite opérationnelle des activités des services. Ces changements sont déclinés à travers les quatre objectifs stratégiques fixés à l'horizon 2018, qui consistent à :

- Améliorer la qualité comptable ;
- Améliorer la qualité des prestations de services publics ;
- Promouvoir les nouveaux métiers du Trésor ;
- Moderniser la DGCPT et améliorer la gestion de ses ressources humaines.

Ces objectifs, qui traduisent les engagements de la DGCPT en termes de résultats à atteindre, sont déclinés en actions puis en activités et consignés dans un plan d'action qui constitue le cadre opérationnel de mise en œuvre du PDSAT.

Conclusion générale

Depuis une vingtaine d'années, les gouvernements des pays africains entreprennent des réformes dans le but de restructurer et de dynamiser leurs appareils administratifs publics. Ces réformes sont orientées vers l'efficacité de la gestion des ressources et sont développées sur la base du modèle de gestion utilisé dans le secteur privé. Au Sénégal, les gouvernements ont aussi emboîté le pas et se sont lancés dans le développement et l'application de réformes avec l'intention de diminuer les dépenses publiques ainsi que d'améliorer la performance de la gestion dans l'appareil étatique. Cette « nouvelle » vague de gestion dans le secteur public s'est développée sous l'égide de la théorie du nouveau management public qui valorise les performances du secteur privé en matière de gestion des ressources et qui propose d'adopter les mêmes outils pour gérer les ressources du secteur public. Selon les prémisses de cette théorie, c'est en adoptant les « façons de faire » du secteur privé que l'administration publique deviendra efficace, efficiente et responsable dans la gestion de ses ressources. Dû à ces objectifs, il n'est pas surprenant que plusieurs gouvernements aient voulu incorporer ce nouveau style de gestion à l'intérieur de leurs appareils étatiques.

La théorie du nouveau management public tire ses sources du style de gestion dans le secteur privé.

Relativement aux ressources humaines, cela représente l'adoption d'outils et de techniques de gestion qui aideront les gestionnaires à accroître la performance de leurs employés. Toutefois, dans un premier temps, la gestion dans le secteur public est plus complexe que celle dans le secteur privé puisque la mesure du profit n'existe pas - sauf dans les domaines d'opérations - et que les élus sont les possesseurs finaux du pouvoir décisionnel. Dans un deuxième temps, que ce soit dans le secteur privé ou public, les ressources humaines sont nécessairement plus difficiles à gérer que ne le sont les ressources matérielles.

De plus, pour ajouter en complexité, le secteur public effectue la gestion du personnel en étroite relation avec des valeurs d'équité, d'égalité, de respect, de neutralité et de capacités des gestionnaires à composer avec les relations interpersonnelles. Sous le modèle bureaucratique, ces acquis sont considérés comme étant parties des activités administratives du secteur public et se réalisent par un ensemble de pratiques dont la permanence, les avancements, l'absence de sanctions et de récompenses liées à la performance au travail.

C'est cette partie inflexible de la gestion du personnel que se propose de modifier le modèle du nouveau management public. Ce

dernier se veut plus dynamique, plus flexible et offre aux gestionnaires davantage de pouvoirs décisionnels discrétionnaires pour gérer leur personnel. Ce Modèle privilégie la mesure de la performance et permet donc aux gestionnaires de détenir différents outils de récompenses ou de sanctions qui sont associés aux performances et qui sont considérés comme éléments motivateurs ou comme dissuasion à donner un mauvais rendement.

Références

1. A Khanfor, M El Maniani 2019, Effet de la modernisation du service public sur la performance de l'administration fiscale, *Public & Nonprofit Management Review*, revues.imist.ma
2. K SABRI, H KHOMSI K SABRI, H KHOMSI 2022, Du service public au service au public : Revue de littérature sur la modernisation de l'administration, *Revue internationale du Chercheur*, revuechercheur.com
3. Z Benyahlou Z Benyahlou 2017, Réformes et modernisation des services publics, *REVUE ALGERIENNE DE FINANCES PUBLIQUES*, asjp.cerist.dz
4. A Brochet - 2017, Les résistances territorialisées aux réformes de modernisation des services d'eau : le cas de l'agglomération grenobloise, *theses.hal. Science*
5. S Angot – 2020, La modernisation de l'Etat, indifférente à l'expertise des services en territoires : la réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat dans les domaines de la Cohésion, *theses.hal. Science*
6. FZ BOUTACHKOURT 2022, La dialectique modernisation managériale et performance socio-économique : *Revue Française d'Economie et de Gestion*, revuefreg.fr