



Dr Mor SECK est un ancien cadre du BOM, actuellement secrétaire permanent de la Commission d'évaluation et de suivi des politiques et programmes publics (CESPPP) de la Présidence de la République du Sénégal. Titulaire d'un PhD en Management public et de plusieurs masters et diplômes en management, politique et administration publics, Dr SECK a été, entre autres, président de l'Association africaine des centres d'enseignement à distance (AACED) basée à Dar es Salaam, en Tanzanie, membre du Conseil d'administration du GDLN de la Banque Mondiale, où il a longtemps représenté la région Afrique, membre du Conseil d'administration de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF), basée à Harare, au Zimbabwe. Dr SECK a été élevé par trois présidents successifs de la République du Sénégal aux grades de Chevalier et Officier de l'Ordre National du Lion du Sénégal, et aux grades de Chevalier, Officier et Commandeur de l'Ordre du Mérite du Sénégal.

LA REFORME ET LA MODERNISATION DE L'ETAT POUR UNE TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE AU SENEGAL

La réforme et la modernisation de l'État sont essentiellement entreprises au service de l'intérêt général. L'action publique a besoin aujourd'hui, non seulement d'être transformée, mais aussi d'être accélérée et simplifiée. Réformer une institution :

- C'est lui faire subir des modifications importantes destinées à l'améliorer ;
- C'est aussi ramener un ordre à une observation plus stricte de sa règle ;
- Et puis, enfin, c'est tout simplement de supprimer radicalement ce qui est devenu inapte à remplir sa mission.

Deux questions semblent prioritaires pour notre pays :

- Comment asseoir la légitimité de notre État qui doit, de plus en plus, s'affirmer face aux pouvoirs croissants des corporatismes, des multinationales et des partenaires au développement ? Ensuite,
- Comment restituer l'État aux citoyens pour gagner la confiance du peuple et réussir le projet d'un « Sénégal pour tous » ?

I. La réforme de l'état

Engagé un processus de réforme de l'État n'est jamais un exercice simple. Il est plutôt assez compliqué et nécessite un grand courage, une conviction, une détermination. Il nécessite une grande volonté politique de la part des décideurs. Il est en principe étalé sur la durée. La réforme de l'État est considérée comme la mère de toutes les réformes.

Aujourd'hui par exemple, le Sénégal fait face à son destin. Son destin est étroitement lié à son besoin de transformation. C'est le moment de le transformer et il faut le transformer maintenant et sans délai. La transformation du Sénégal, tant demandée par le peuple, passera nécessairement par la réforme de l'État, la modernisation de ses services publics et l'amélioration de la performance des agents de l'État. La réforme de l'État n'est jamais un phénomène ponctuel, c'est plutôt un processus dynamique, un processus permanent, qui peut durer plusieurs décennies.

II. Entreprendre la réforme de l'état : un véritable défi pour les dirigeants politiques

La réforme de l'État doit être considérée aujourd'hui comme un enjeu démocratique comme la bonne gouvernance doit être considérée comme un enjeu de modernisation de l'Etat. En effet, la démocratie meurt si on ne réforme pas l'État. Elle engendre et facilite le réveil citoyen indispensable à l'émergence. En effet, le réveil citoyen est naturellement accompagné de la réforme de l'État pour une satisfaction des besoins des citoyens à travers la fourniture de services publics de qualité.

En démocratie, rien n'est figé et tout se discute. La démocratie en soi, comme la réforme de l'État, est un phénomène dynamique d'où la nécessité d'une perpétuelle remise en question pour se corriger, pour avancer, pour se bonifier et pour émerger. L'enjeu de la réforme de l'État, c'est la confiance des citoyens dans leurs institutions et leurs dirigeants. L'État doit, pour garder toute sa légitimité, être au-dessus de tout soupçon. La méfiance commence avec le déficit de transparence et les conflits d'intérêts ; et la défiance, elle, se manifeste à partir du moment où ceux qui sont supposés servir la communauté à travers l'État se retournent contre les intérêts de la collectivité.

Depuis plusieurs décennies, l'État est utilisé contre ceux qu'il est supposé protéger. La réforme de l'État constitue alors une réponse au nécessaire renforcement des populations. Rendre l'État aux citoyens, car il est en réalité confisqué par des minorités sous le chapeau des corporatismes. C'est sans doute pour cette raison qu'il faudrait, pour les autorités politiques, redéfinir les missions de l'État, réformer les modes de gouvernance des organisations publiques – directions nationales, entreprises publiques et agences, et mener une politique des ressources humaines à la hauteur des nouvelles missions à confier aux Administrations.

L'ambition est de restaurer l'État et son autorité, de le rendre à la fois plus proche et plus stratège, plus efficace dans ses opérations, et plus efficient dans l'utilisation de ses ressources. En d'autres termes, il s'agit de repenser, de reconstruire un État au temps du monde, en mettant en adéquation ses missions, ses stratégies, ses structures et sa culture. Aussi, on peut constater le besoin de contextualisation et d'adaptation de toutes réformes entreprises dans l'Administration publique avec un retour à nos propres valeurs.

Les Sénégalais veulent transformer leur pays. Ils veulent le voir changé radicalement et maintenant. La réforme de l'État libèrera notre potentiel de croissance, réduira les inégalités et protègera la République. Les transformations profondes que les Sénégalais attendent de leur pays passeront nécessairement par l'État. Seul l'État peut porter de telles transformations et l'État doit les porter.

L'avenir de nos services publics, la réduction des inégalités sociales et même la légitimité de l'action publique dépendront, essentiellement, de la réussite de cette réforme que nous préconisons. L'ambition des dirigeants politiques concernant l'instauration d'une société de confiance et d'« un Sénégal pour tous » dépendra systématiquement du succès de la réforme de l'État. C'est donc dans l'intérêt de nous tous d'encourager ces réformes de notre État et c'est même un acte à la fois civique et citoyen, un devoir républicain de les conduire.

III. Les agents de l'état : principal levier de la réforme de l'état

Dans cette réforme, il faut commencer par les Agents de l'État, par leur déontologie et leur éthique. Nous avons besoin d'un code de déontologie, de même qu'un code d'éthique et de conduite pour arriver à une Fonction publique respectée et efficace. Concrètement, cela veut dire une déontologie qui précise les droits, les obligations, les garanties et la discipline de l'Agent de l'État.

Au Sénégal, le gouvernement a préparé, en 2021, un « code de déontologie des fonctionnaires » qu'il a fini par adopter. Néanmoins, je rappelle encore que :

- (i) Un code ou une charte de déontologie ne peut comprendre QUE DES DEVOIRS ;
- (ii) S'il inclut - à tort - des « DROITS » en reprenant des éléments de statut des fonctionnaires, ces derniers pourraient vous opposer certains de leurs « droits non satisfaits » pour justifier leurs manquements aux devoirs que leur impose le code de déontologie.

Ce point me paraît très important à un moment où le corporatisme est entrain de gangrener notre État et sa Fonction publique. Fort heureusement, la partie 2 dans le projet initial de ce code, relative aux droits des fonctionnaires, a été finalement supprimée. Néanmoins, il faut systématiquement mettre en place un processus de production des chartes ou codes de déontologie pour certaines professions.

Il s'agira de préciser les principes et les valeurs du service public ; d'apporter des solutions claires aux problèmes de la hiérarchie ; de restaurer l'autorité, donc le commandement et l'obéissance ; de préciser le sens de l'indépendance d'esprit et de l'obligation de réserve ; de préciser la responsabilité de l'Agent et les devoirs de l'Administration ; et d'insister sur les comportements prescrits devant la confrontation d'intérêts, dans le maniement des informations et dans les situations d'urgence et de raison d'État. C'est dire qu'il faut mener, sur le plan des structures, la lancinante réforme de nos services publics et la redéfinition des missions de l'État.

La réforme devra naturellement revaloriser les Agents de l'État dévoués au bien commun, développer des métiers et des compétences, proposer des trajectoires de carrière ainsi que la reconnaissance des personnes préposées à l'accomplissement des services publics. Les « corps de l'État » devront se moderniser avec une réforme en amont de l'École Nationale d'Administration (ENA). D'ailleurs, à la différence des pays anglo-saxons où il n'existe ni « corps d'État » ni « ENA », et, où seules les compétences et le mérite prévalent dans la majeure partie des cas pour occuper une fonction publique, la performance des Administrations publiques et la qualité des services publics fournis sont largement meilleures.

La question troublante de la rémunération des agents de l'État en général et des hauts fonctionnaires en particulier pourrait trouver une solution plus juste et plus équitable avec une telle réforme au niveau des corps de l'État. La formation continue des fonctionnaires doit devenir un aspect majeur de la réforme, en se poursuivant bien naturellement « tout au long de la carrière ». Plus particulièrement, les enseignants et le personnel soignant auront l'obligation, plus qu'un simple droit, de se former continuellement.

Par ailleurs, nous sommes aussi conscients que pour opérer des changements, nous devons réformer le mode de gouvernance des organisations publiques, le mode de sélection et de fonctionnement de leurs Conseils d'administration, de régulation ou de surveillance, de leurs instances de contrôle interne et externe.

Une réforme sérieuse de l'État mettra aussi l'accent sur une réforme de la gouvernance de contrôle. Ceci pose encore sur la table la pertinente question du besoin de réforme de l'OFNAC, de l'Inspection générale d'État (IGE), de la Cour des Comptes au Sénégal, et même du Contrôle financier (CF), aussi bien du point de vue de leurs modes de recrutement et de nomination que du point de vue de leurs modes d'organisation, de fonctionnement, ainsi que leurs attributions et leurs missions, mais aussi réfléchir sur les possibilités de rationalisation par le biais d'éventuelles fusions.

Aussi, il nous faut explorer une autre voie éventuelle pour une meilleure rationalisation des corps de contrôle et aussi des organes chargés d'études, de formation, de conseils et d'évaluation des politiques et programmes publics comme le Bureau Organisation et Méthodes (BOM) et la Commission d'Évaluation et de Suivi des Politiques et Programmes publics (CESPPP) par des fusions ou absorption et nous permettre des économies d'échelle sur le plan budgétaire sans compromettre leur efficacité.

La réforme de l'État est consciente qu'à côté des femmes et des hommes dévoués pour le service public, il existe des agents publics mus par des intérêts privés. Ceci permet de poser la question des conflits d'intérêts chez les hauts fonctionnaires de l'État de même que toutes les liaisons dangereuses dans les passerelles public-privé dans ce domaine. Le vote éventuel d'une loi pour protéger les lanceurs d'alerte serait indispensable pour renforcer la veille citoyenne.

IV. Structure de pilotage de la réforme de l'état

Pour le cas actuel du Sénégal, le pilotage de la réforme pourrait être confié à un ministère technique appelé « *Ministère de la Réforme de l'État, des Comptes publics et de la Transformation de l'Action publique* ».

Ce Ministère pourrait comporter en son sein, entre autres :

- Une Direction générale du Budget et des Comptes publics, et ;
- Une Direction générale de la Réforme de l'État et de la Transformation de l'Action publique.

Aussi, il devrait être dirigé par un très haut potentiel bien au fait des questions d'Administration et de management publics. Ainsi, *le sous-secteur gouvernemental chargé de l'Économie, des Finances, du Budget, du Plan et de la Coopération pourrait être réparti entre trois grands ministères que sont :*

- *Un Ministère de la Réforme de l'État, des Comptes publics et de la Transformation de l'Action publique ;*
- *Un Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération ;*
- *Un Ministère des Finances.*

Chaque département ministériel de l'attelage gouvernemental aura, ainsi rattaché à son Cabinet, une Cellule de Réformes et de Transformation de l'Action publique (CRETAP) qui serait une sorte de point focal du Ministère de la Réforme de l'État, des Comptes publics et de la Transformation de l'Action publique, pour une meilleure concertation, une meilleure cohérence et une meilleure prise en compte de toutes les Stratégies Sectorielles de Réforme (SSR).

Dans le cadre de la réforme de l'État, une attention particulière devra être accordée à une politique d'accueil et de service à l'endroit des usagers du service public, et développée dans tous les services publics, au niveau de l'État central tout comme au niveau des collectivités locales. Les Agents de la Fonction publique doivent comprendre que le premier acte administratif constitue l'accueil. Et que tout usager qui se présente devant une administration est un citoyen désarmé qui a besoin d'assistance.

On pensera dans le même cadre, à adopter une loi qui consacre le recours des usagers du service public et l'obligation généralisée pour l'Administration d'accuser réception du courrier des usagers. En effet, l'Administration sénégalaise souffre aujourd'hui d'un sérieux problème de réactivité. Nous avons l'impression qu'elle ne réagit presque plus aux correspondances envoyées par les usagers mais aussi et surtout même plus à celles provenant d'autres structures de l'Administration. Cette attitude pourrait éventuellement entraîner un problème de transparence dans les affaires publiques mais poser aussi la question du respect du principe d'équité et d'égalité devant les citoyens, principe que leur accorde notre constitution. Cette mauvaise attitude, qui trouve aussi une de ses explications dans les aspects liés à la question de la formation et des compétences de ses ressources humaines, favorise l'instauration d'un traitement basé sur le favoritisme, le lobbying et la corruption.

En effet, **la confiance constitue le nerf de la relation qui lie l'Administration et le citoyen.** L'autorité de l'État y dépend d'ailleurs. C'est pourquoi un des principaux objets de la réforme que nous suggérons est la restauration de cette confiance entre les citoyens et les agents de l'État. L'amélioration, de cette relation de confiance qui doit prévaloir entre l'Administration et les usagers, passe aussi par des instruments relativement nouveaux tels que Internet avec la systématisation de portails pour toutes les Administrations. Ceci permet d'améliorer l'accessibilité des citoyens aux données et informations publiques.

Un autre aspect important est celui de la gestion des ressources humaines au sein de la Fonction publique de manière à pallier le mieux possible les nombreux départs à la retraite, tout en profitant des gains de productivité obtenus par l'emploi des Technologies de l'Information et de la Communication. Il faut absolument simplifier les conditions de mobilité des agents de l'État, redéfinir et revaloriser la loi 61-33 du 15 juin 1961 relative au statut général des fonctionnaires, aussi bien en termes de missions que de rémunération. Ce texte ne semble plus pouvoir porter les ambitions d'une Administration de développement, encore moins dans le contexte de la recherche de ruptures profondes. Aussi, pour des emplois très spécialisés ou temporaires, l'appel à des Agents de droit privé doit être systématiquement envisagé. En d'autres termes, la modernisation de l'Administration et du service public exige une révision du cadre juridique régissant les agents de l'État. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, lors du Forum national de l'Administration tenu en avril 2016, l'une des directives fortes du Président de la République a été la nécessité d'élaboration d'un projet d'une nouvelle loi de la Fonction publique.

Un autre aspect que devra aborder la réforme consiste à davantage simplifier les procédures, les formalités et le langage administratif, à lutter contre la multiplication des normes administratives et à procéder éventuellement à des études d'impact avant d'adopter des projets de loi et des décrets. **La rationalité**

constitue l'un des principaux objectifs de la Réforme de l'État et un État réformé est un État rationnel.

V. Réforme de l'état et de l'administration : l'administration, instrument de l'état par excellence

L'Administration est l'instrument de l'État par excellence. C'est son bras armé pour la fourniture de services publics de qualité aux citoyens. Elle a la responsabilité de la bonne marche de l'État. Dans ce monde moderne et changeant, les usagers de l'Administration sont devenus plus exigeants pour des politiques publiques de plus en plus efficaces. Cette attitude a remis le thème de la réforme de l'État au centre du débat public. C'est aujourd'hui un thème qui se situe incontestablement au centre de la vie politique.

Nous pouvons résumer les principaux défis auxquels notre pays est confronté à **deux défis majeurs que sont celui de la croissance et celui de la gouvernance**. Tout autre défi que l'on pourrait tenter de trouver est lié de façon directe ou indirecte à ces deux précédents. En effet, un service public de qualité constitue une condition sine qua none pour relever les défis de croissance et de gouvernance mais aussi une croissance relancée et une gouvernance améliorée entraînent forcément une Administration publique efficace avec un service public de qualité.

Rappelons que le service public n'a de raison d'être que pour la satisfaction de l'intérêt général. C'est le moyen par lequel l'Etat s'acquitte de ses obligations envers les citoyens, et l'Administration constitue l'organisation indispensable pour l'Etat pour réglementer et coordonner avec efficacité et compétences la fourniture de ses services. Si nous avons le courage d'entreprendre les véritables réformes, la croissance sera relancée dans notre pays et le système de gouvernance amélioré. Aussi, il faut dire que l'Etat dispose d'un outil privilégié lui permettant de relever à la fois ces deux défis majeurs. Cet outil privilégié est constitué par l'appareil administratif. Mais, faudrait-il que les dirigeants politiques soient conscients du potentiel de cet outil pour lui donner sa véritable place et lui permettre de contribuer à relever ces défis du moment.

Il nous faut garder à l'esprit que les hommes passent mais les institutions restent. C'est le principe de la pérennité des institutions et de l'intérêt général auquel doit croire tout agent de l'Etat au nom de la loyauté même vis-à-vis de l'Etat. Il faut combattre alors le favoritisme, le lobbying et les considérations partisans, corporatistes, claniques, ethniques et personnelles, et mettre la priorité uniquement au service de l'intérêt général en prônant la compétence, le mérite, le progrès, la justice et l'équité.

La réforme de l'État doit être une priorité des pouvoirs publics. Elle doit s'appuyer sur les méthodes de management du secteur privé, notamment dans la gestion des ressources humaines, une amélioration de l'efficacité du travail des Administrations, la réponse aux attentes des usagers et le redéploiement des effectifs vers les politiques publiques prioritaires permettant de mettre fin à une dérive sans cesse croissante des comptes publics.

La réforme de l'État et la modernisation de l'Administration publique supposent donc aujourd'hui des idées nouvelles, portées par des hommes et des femmes nouveaux et ouverts, et, servant dans une Administration publique avec des structures interconnectées car ayant le même objectif, un objectif unique : servir l'État et la République.

VI. La réforme de l'état à l'ère du numérique

La modernisation de l'État est, aujourd'hui et dans l'ensemble des pays développés, l'un des marqueurs incontournables de l'action publique. La question essentielle n'est plus « faut-il ou non réformer ? » mais « quelle méthode permet de mettre en œuvre concrètement les projets de transformation dans le secteur public ? »

La question de la modernisation de l'Administration publique sénégalaise a toujours été parmi les préoccupations majeures des Gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance du pays en 1960. L'Administration électronique est donc la conséquence majeure de la recherche de modernisation du service public par les Gouvernements. En effet, l'Administration moderne doit s'appuyer sur la fourniture de services inclusifs en ligne. Par conséquent, l'utilisation du numérique doit être systématisée dans toutes les administrations pour plus de transparence, de visibilité et d'équité.