



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

POUR UNE REFORME DU SYSTEME DE NOMINATION AUX FONCTIONS PUBLIQUES : DU PARRAINAGE AU MERITE

1- CONTEXTE/INTRODUCTION

En adéquation avec la logique de l'expression d'un besoin de changement radical dans le mode de gouvernance de leur pays en général, exprimée par la grande majorité des sénégalais lors de l'élection présidentielle du 24 mars 2024, et, en particulier, la nécessité incontournable de transformation de l'action publique, surtout en ce qui concerne le système de nomination aux fonctions publiques, Monsieur le Président de la République a instruit Monsieur le Premier Ministre, lors du Conseil des Ministres tenu le 17 avril 2024, « de préparer un projet de décret relatif à l'appel à candidatures pour certaines hautes fonctions dans les secteurs public et parapublic ».

Il a aussi instruit, dans la même lancée, Monsieur le Ministre en charge de la Fonction publique « de finaliser, dans les meilleurs délais, un projet de loi relatif à l'accès à la fonction publique, en vue d'assurer l'égalité des chances d'accès aux emplois et fonctions dans l'administration publique ».

Ces mesures peuvent être qualifiées de salutaires et leurs mises en œuvre nécessite, pour les autorités, le respect de certaines normes et standards internationaux définis et appliqués dans le domaine du management des ressources humaines et dans tout processus d'appel à candidatures pertinent, objectif et transparent et garantissant des opportunités et des chances égales à tous les citoyens comme disent les américains et les anglo-saxons : « **providing equal opportunities to all citizens** ».

Par conséquent, **l'objectif recherché est de passer du système discriminatoire actuel basé sur le parrainage à un nouveau système démocratique basé sur le mérite, les compétences et le professionnalisme et matérialisé par un appel ouvert à candidatures.**

2- LE PARRAINAGE COMME FORME DE CORRUPTION BUREAUCRATIQUE

Nous pouvons assimiler, sous un certain angle, **les problèmes de parrainage comme étant apparentés à ceux liés à la corruption bureaucratique.**

Offrir des opportunités et des chances égales à tous les citoyens revient tout simplement à obéir strictement au principe de l'égalité des citoyens stipulé dans la constitution de presque tous les pays du monde. Mais, il faut noter que le problème de discrimination professionnelle

quant à l'accès à certaines fonctions, est plus notoire dans le secteur public et concerne aussi bien les pays développés que les pays en développement. Néanmoins, il faut reconnaître que ce problème se pose beaucoup plus aujourd'hui dans les pays en développement que dans les pays du Nord.

Nous pouvons aborder un aspect particulier dans la manifestation de la corruption en termes d'abus dans les nominations aux fonctions publiques. Dans ce contexte, **la corruption bureaucratique** revêt deux formes :

- soit les individus donnent des pots-de-vin pour obtenir un emploi nouveau ou accéder à une fonction donnée ;
- soit il n'y a pas de transaction sous la forme de pot-de-vin, mais les autorités insèrent des amis, des parents, des militants politiques, etc., dans des emplois ou fonctions dans lesquels, sans l'influence desdites autorités, les intéressés n'obtiendraient jamais.

Bien que la corruption financière domine les discussions, c'est vraiment la corruption bureaucratique non financière, c'est à dire sans intervention d'argent, appelée aussi « **parrainage** » par Transparency International, qui est importante et insidieuse. La notion de parrainage est d'autant plus importante que le débat aujourd'hui tourne autour de la promotion de ce qui est aussi appelé « **bonnes pratiques** » dans le management des ressources humaines.

3- LES PERSPECTIVES DU PARRAINAGE

Nous pouvons identifier **des perspectives théoriques sur la corruption et le parrainage** qui se chevauchent quelque part. Nous ne rentrerons pas dans les détails dans cet article. Dans la communauté de développement, nous identifions deux larges perspectives :

- **La première est la perspective définie par les Sciences Economiques** : la concurrence et la privatisation sont préconisées ici comme alternatives ;
- **La seconde perspective théorique est celle de la Science Politique** : dans cette perspective, la réforme institutionnelle apparaît comme la solution ;
- A ces deux perspectives théoriques, nous pouvons ajouter **une troisième qui est issue aussi d'une branche des sciences sociales, la Psychologie** : l'instauration du modèle psychométrique semble donc être la solution au sein de cette perspective.

4- POURQUOI LE MERITE ?

Nous pouvons définir le mérite comme « **la nomination de la meilleure personne pour un emploi donné** ». Il correspond à l'idée française se cachant derrière la notion « **d'une carrière ouverte aux talents** ». Le principal objectif visé ici est donc « **d'avoir la personne qu'il faut à la place qu'il faut** ». Ainsi, dans un système basé sur le pur mérite, toutes les nominations publiques, de haut en bas, sont faites suivant une compétition basée sur des principes de mérite publiquement compris et ouvertement contestable si une violation est suspectée.

Dans le contexte actuel de notre pays, nous constatons, depuis quelques années et de plus en plus, un sursaut citoyen se matérialisant par un « **Nouveau Type de Sénégalais** » qui est tout simplement plus instruit, plus informé, plus conscient de ses droits et devoirs, plus regardant sur la qualité du service qui lui est fourni, particulièrement par l'Administration publique, plus ouvert au reste du monde et plus exigeant vis-à-vis de ses dirigeants.

A chaque Fonction ou position publique, sont liés des objectifs D'INTERET GENERAL à atteindre. Pour y parvenir, un bon système d'administration ne peut pas faire l'économie de mettre en place un système de nomination adéquatement réfléchi et transparent pour promouvoir le professionnalisme, la compétence et le mérite, qualités indispensables pour l'atteinte de tels objectifs.

Plusieurs raisons peuvent nous montrer pourquoi les nominations constituent un élément important dans la réforme du secteur public, parmi lesquelles :

- Le lien entre les nominations basées sur le mérite et la capacité bureaucratique ;
- L'importance des nominations basées sur le mérite comme une planche dans la stratégie anti-corruption ;
- La corrélation bien établie entre les bonnes méthodes de sélection et la performance subséquente du personnel nommé en utilisant ces méthodes ;
- La valeur d'un système visible de nomination basé sur le professionnalisme, la compétence et le mérite dans le but de renforcer la voix des citoyens.

5- LES EXCEPTIONS AU MERITE

Il existe des exceptions au mérite et qui soutiennent implicitement que **fournir la meilleure qualité possible de service n'est pas toujours la grande priorité des gouvernements**. En fait, ces exceptions confirment la règle et requièrent néanmoins une justification au cas par cas, telle que :

- **Pour les autorités élues** : évidemment, certaines autorités sont élues et non nommées ;
- **Pour les nominations politiques** : en général dans les Cabinets du Président de la République, du Premier ministre, des Ministres et des Secrétaires d'Etat mais en légiférant sur l'importance d'une dimension modeste concernant leur taille ;
- **Pour une action affirmative** : Nous savons que plusieurs Administrations utilisent un système de « quotas » pour les nominations publiques afin d'accélérer l'intégration des membres des groupes jugés minoritaires ou désavantagés comme par exemple les femmes, certains groupes ethniques comme la minorité Turque de Chypre, la majorité indigène de Malaisie, les aborigènes en Australie ou les Indiens dans certains Etats des USA. Néanmoins, un système de quota spécifié peut avoir une légitimité démocratique, mais des alternatives qui préservent le mérite peuvent être possibles dans un système de quota ;
- **Pour la discrétion des autorités dans les nominations sous forme de promotion interne et les affectations** : beaucoup d'Administrations font des restrictions exclusives sur le personnel existant pour des promotions à certains postes dans le but de minimiser les coûts de transaction et d'offrir des opportunités de développement de carrière. De la même sorte, les managers locaux peuvent avoir une discrétion pour faire certaines nominations. C'est le cas, comme pour l'action affirmative, dans beaucoup d'organismes internationaux tels que le système des Nations unies ;
- **Pour les autres nominations** telles que la nomination des adjoints et des intérimaires pour certains postes, etc., elles constituent aussi d'autres voies pour l'Administration de gérer certains emplois individuels. Mais, il faut dire qu'une telle pratique doit pouvoir se faire en tenant en compte des éléments mérite, compétences et professionnalisme. On peut citer comme exemple la fonction de chef des services de renseignements, celle des services de sécurité et autre fonctions sensibles similaires.

6- LES OBSTACLES AU MERITE

A côté de ces exceptions, nous avons aussi certains obstacles au principe du mérite, parmi lesquels :

- **Le parrainage/clientélisme politique, le népotisme et la corruption financière** : Nous savons que les nominations sur la base des liens familiaux, claniques, ethniques, religieux, partisans ou financière auront toujours des conséquences négatives sur la performance de l'Etat ;
- **Les discriminations** : Cet aspect concerne en général les discriminations à l'endroit des femmes, de façon consciente ou inconsciente, et à l'endroits des autres groupes désavantagés tels que les groupes ethniques ou les minorités vulnérables ou

religieuses. En effet, **les pratiques en matière de nomination devraient être « auditées » pour enlever la discrimination institutionnelle ;**

- **Les définitions de la notion de mérite :** rien qu'une mauvaise définition de cette notion peut faciliter la corruption. D'abord, si le mérite est défini de façon vague pour signifier simplement « **capable de faire le travail** », cette ambiguïté résultante de cette situation peut biaiser toute la procédure de sélection. En effet, la connaissance et les capacités requises doivent être spécifiées de façon précise d'où l'importance de la description et du profil par le biais d'une fiche pour chaque poste soumis à un appel à candidature ;
- **La politisation de l'administration publique :** donne au mérite une mauvaise connotation.

7- LES CONDITIONS INSTITUTIONNELLES INDISPENSABLES POUR UNE BONNE SELECTION

Afin d'instituer le mérite et de le faire respecter, il est indispensable de mettre en place un certain nombre de conditions, sous forme de garde-fous, telles que :

- **La mise en place de dispositions légales :** par exemple pour la protection des droits des minorités et des groupes vulnérables ;
- **La dépolitisation de l'administration publique :** En effet, elle pourrait mener à un accroissement des performances avec une Administration plus transparente et orientée vers la satisfaction des besoins de ses usagers, avec une utilisation plus efficace, plus efficiente et plus vertueuse des diverses ressources mises à sa disposition mais aussi une meilleure qualité de service aux citoyens et autres usagers ;
- **La création d'une élite dans les rangs des hauts fonctionnaires :** Cette condition constitue un contrepoids au précédent. L'existence de cette élite de technocrates peut permettre d'assurer la continuité et la permanence dans la fourniture du service administratif aux citoyens. Cette élite, recrutée évidemment sur des bases compétitives et transparente, sera essentiellement concernée beaucoup plus par la bonne marche et la qualité des services que par autre chose. Aussi, elle constituera la mémoire de l'Administration du fait de sa constance, de sa résistance et de sa survie aux changements éventuels de régimes politiques ;
- **La mise en place d'un code d'éthique et de conduite connu et publié pour les nominations aux fonctions publiques :** En effet, son existence et son respect, avec la possibilité de dénoncer et de rectifier tout manquement, peut avoir l'avantage de lier les autorités qui ont la responsabilité de nommer, de les contraindre au respect du principe de mérite mais aussi l'avantage d'encourager et de protéger les lanceurs d'alerte.

Il faut donc, comme base, l'existence d'un modèle de sélection adéquat. Ce modèle doit être l'objet d'un consensus et permettre d'éviter toute équivoque dans son interprétation et exploitation de la part des patrons recruteurs. Pour que ce modèle puisse être considéré comme adéquat, il doit fondamentalement se baser sur la compétition. Cette compétition doit se faire respectant un certain nombre de procédures publiées, connues et acceptées. Pour la Banque Mondiale, par exemple, dans son rapport sur le développement de 1997, elle décrit cette compétition comme devant obéir à :

- **un recrutement ouvert** à tous les niveaux. C'est le principe « **du système d'entrée latérale** » ;
- **des tests de sélection ou examens d'entrée rigoureux.**

Toujours dans la perspective de l'identification du mérite, et avec l'aide des travaux de recherche et de la bonne pratique organisationnelle existante, **une bonne procédure de nomination peut avoir les éléments suivants :**

- **une fiche descriptive de poste** qui donne de façon écrite les tâches pour un emploi donné et un profil de poste pour les candidats souhaités donnant une spécification des connaissances et compétences dont ils auront besoin ;
- **une publication du poste** disséminée à tous les groupes et cibles éligibles, incluant un résumé de la description du poste ;
- **une fiche de candidature standard** ;
- **un système de notation** basé sur le profil de candidat souhaité ;
- **Une procédure de liste restreinte (short listing) en deux étapes :**
 - **une procédure intermédiaire de sélection chargée d'arrêter une première liste restreinte** pour réduire les candidatures, si nécessaire, à un nombre gérable, par exemple limité aux cinq (05) candidats classés en tête de liste;
 - **une procédure finale avec le panel d'interview** et concernant les (05) premiers candidats short listés et chargée d'arrêter en définitive une seconde et dernière liste restreinte des trois (03) premiers candidats retenus ;
- **une procédure de classement par ordre de mérite des trois premiers candidats** basée sur le système de notation pondéré par la note obtenue à l'interview ;
- **une notification des résultats** à tous les candidats, aussi bien aux candidats heureux que malheureux ;
- **Une procédure de choix définitif et de nomination par un décret du Président de la République à l'issue de tout le processus de sélection.**

L'Administration a tout intérêt à respecter ces procédures de sélection qui sont aujourd'hui applicables de façon universelle lorsque la préoccupation principale reste uniquement la recherche de la « **meilleure personne** », encore une fois, lorsque l'on ouvre « **une carrière au talents** ».

Aujourd'hui beaucoup de pays utilisent une procédure de « **centre de sélection** », comprenant un certain nombre de méthodes de sélection qui comportent une interview et des activités orales et écrites appropriées suivant l'exemple britannique. Ce modèle peut être considéré comme un modèle idéal mais aussi, surtout pour les pays en développement où il peut paraître plus difficile d'asseoir un « centre de sélection », il faut dire que la validité du travail du panel d'interview peut bien être du niveau de celui du centre d'évaluation si le panel est bien structuré, est basé sur la description du poste, est conduit par des membres formés, et aboutit sur un choix qui reflète les notes indépendantes des membres du panel. Cependant, il faut noter que le fait d'utiliser une seconde méthode à l'étape finale permet d'obtenir une vue différente et quelque fois corrective du candidat.

Enfin, les copies de toute la documentation liée au processus de sélection doivent être conservées pour une certaine durée, pour permettre d'étaler les raisons du choix ou du rejet de candidats si toutefois il y a contestation.

En effet, ceci donne une sorte de reconnaissance aux voix des autres. Cette documentation est aussi indispensable pour donner un feedback aux candidats internes malheureux à des fins de développement et d'amélioration. Tout ceci peut donc être renforcé par l'existence d'un large « **code de pratique** », comme nous l'avons dit, qui est écrit et publié mais aussi par une formation des membres sélectionneurs.

8- ACTIONS EVENTUELLES ATTENDUES DE LA PART DU GOUVERNEMENT

Les pratiques basées sur le mérite ne sont en aucun cas des pratiques universelles même dans les pays développés industrialisés et les grandes compagnies privées.

Mais, dans la recherche d'une telle perspective et étant aussi convaincu que notre Administration renferme en son sein des structures et des compétences dédiées à la bonne conduite d'un tel travail mais aussi dans un souci de réduction des coûts d'un tel processus, l'implication de notre analyse est de suggérer au Gouvernement de mettre en place une **Commission nationale de nomination aux fonctions publiques** qui aura en charge la conduite de tout le processus de nomination et composée des **deux sous-commissions suivantes** :

- **Une sous-commission administrative de nomination aux fonctions publiques** composée des sept (07) membres suivants :
 - Le Ministre Secrétaire général du Gouvernement (SGG) ou son représentant ;
 - Le Ministre Secrétaire général de la Présidence de la République (SGPR) ou son représentant ;
 - Le Ministre en charge de la Fonction publique ou son représentant ;
 - Le Directeur général du Bureau Organisation et Méthodes (BOM) ou son représentant ;
 - Le Président de la Commission d'Evaluation et de Suivi des Politiques et Programmes publics (CESPPP) ou son représentant ;
 - Le Vérificateur général de l'Inspection générale d'Etat (IGE) ou son représentant ;
 - Le Président de la Cour des Comptes (CC) ou son représentant ;

Cette sous-commission administrative sera présidée par le Ministre SGG ou son représentant et le DG du BOM ou son représentant en assurera le Secrétariat avec un rapport cosigné par tous les membres de la sous-commission et transmis à la sous-commission parlementaire pour l'audition des trois candidats short listés.

- **Une sous-commission parlementaire de nomination aux fonctions publiques créée au niveau de l'Assemblée nationale et composée de cinq (05) députés** : Cette sous-commission, après réception du rapport de la sous-commission administrative, sera chargée de convoquer les trois (03) candidats concernés et de conduire une séance d'audition avec chacun d'entre eux.

A la suite de la séance d'audition, la sous-commission parlementaire produira un rapport qu'il transmettra à la sous-commission administrative, qui, dans le cadre de la procédure de choix et de nomination, transmettra les deux rapports à Monsieur le Président de la République qui aura la latitude de choisir un candidat parmi les trois proposés et de concrétiser son choix par la signature d'un décret de nomination aux fonctions concernées.

9- CONCLUSION

Nous voulons mettre l'accent sur le fait que l'application mécanique de nos recommandations ne sera pas suffisante pour abolir le parrainage en l'espace d'une nuit. Ce sera plutôt par le biais d'un travail de longue haleine, sous tendu par une réelle volonté politique, un respect et une conformité aux standards et normes scientifiques, académiques et internationaux, une application des bonnes pratiques dans ce domaine et qui pourront être acquis à travers une bonne méthode de benchmarking, particulièrement dans certains pays anglo-saxons d'Afrique comme le Ghana, la Tanzanie, le Kenya et l'Afrique du Sud où nous avons des réalités beaucoup plus proches que les nôtres et qui sont en avance sur l'application de systèmes et de procédures d'appel à candidatures pour les nominations dans les fonctions publiques.