

Fonction publique et bonne gouvernance : l'OFPA* face aux défis du développement

par Jean Martin Mbemba

Ministre d'Etat,
Ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat du Congo,
Président sortant de la Conférence des Ministres OFPA,
et Maître Nadia Macosso
Avocat à la Cour, Rapporteur de CNDH du Congo

Le vingtième siècle finissant a vu s'opérer un bouleversement majeur : l'inversion du pôle de décision, de la politique à l'économie avec la montée en puissance des valeurs du marché, ce qui a conduit à l'application des règles et normes managériales à la politique.

Si l'Europe intériorise déjà, comme la culture sociopolitique dominante, les critères de performance, de compétitivité et de résultat, l'Afrique, elle, est à la peine dans les années quatre vingt dix, secouée par des réformes structurelles qui constituent des microséismes dans un environnement où le «tout Etat» était roi.

En effet, les programmes d'ajustement structurel (PAS) s'imposent comme la panacée totale ou partielle à l'échec des politiques de développement ; politiques jusque là impulsées par des Etats préoccupés par l'affirmation de leur souveraineté, à travers un cadre normatif qui leur donnait l'exclusivité de la conduite de développement ; la mondialisation rend ce système suranné et surtout, révèle ses lacunes en terme de résultat, la croissance n'étant pas au rendez-vous. La logique de marché qui s'est installée peu à peu - dans nos environnements s'entend - est venue substituer à ce système un nouveau mécanisme, favorisant l'émergence de nouveaux comportements administratifs.

Ces transformations n'ont pas échappé aux dirigeants africains qui ont rapidement saisi la nécessité d'intégrer ce courant, au risque de se marginaliser, d'où un recentrage qui a donné lieu à une redéfinition tant du périmètre de la réforme que de son contenu, dans une perspective de développement fondée sur une synergie des forces sociales - Etat, secteur privé, société civile - s'ados-

sant sur les principes de transparence et d'efficacité, modifiant fondamentalement la gestion de l'Administration publique. La bonne gouvernance avait trouvé ses lettres de noblesse et s'installait durablement dans notre paysage institutionnel.

Il a fallu imaginer des outils régionaux pour accroître les échanges d'expérience et optimiser les connaissances sur le plan conceptuel et opérationnel.

1. La création de l'OFPA comme outil d'intégration et porte étendard de la gouvernance

Cette dernière préoccupation a conduit nombre d'Etats africains, vingt trois à l'origine, à mettre en place en 1991, à Cotonou au Bénin, l'Observatoire des Fonctions Publiques Africaines (en sigle OFPA) dont la création repose sur l'attachement des Etats membres aux principes fondamentaux de l'Etat de droit et le souci d'améliorer l'efficacité des fonctions publiques africaines au moyen de la concertation régionale et qui a pour mission principale la collecte, le traitement et la diffusion des informations sur l'état des fonctions publiques africaines.

Les pays membres sont aujourd'hui vingt six à savoir, l'Angola, le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, le Cap Vert, la République centrafricaine, les Iles des Comores, le Congo Brazzaville, la Côte d'Ivoire, Djibouti, le Gabon, la Gambie, la Guinée Conakry, la Guinée Bissau, la Guinée équatoriale, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger, le Rwanda, Sao tomé et Principe, le Sénégal, le Tchad et le Togo. Leur diversité géographique traduit le souci partagé de mettre à niveau les administrations publiques et leur mise en perspective comme vecteur de développement.

Il convient en effet de s'interroger sur le



Jean Martin Mbemba,
Représentant du FFA au Congo

statut de l'administration publique et de son rôle dans les stratégies de développement afin d'impulser des réformes taillées sur mesure visant à renforcer la démocratie et l'Etat de droit, dans un contexte institutionnel en pleine mutation.

L'OFPA prévoit donc «d'identifier les problèmes communs aux fonctions publiques africaines et de proposer des solutions adaptées...».

Pour ce faire, il offre aux Etats membres un cadre d'échange et d'orientation et l'appui qu'il reçoit des partenaires au développement de poids tels le Gouvernement français et l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) pour ne citer que ceux-là, s'axe tant sur le transfert des compétences que sur le renforcement des capacités internes des Etats, outre une assistance multiforme.

Engagés dans des réformes d'ordre économique, les Etats africains ont saisi la nécessité de les mettre en adéquation avec les réformes administratives pour trouver un rythme de croissance et une compétitivité qui leur permettent de lutter efficacement contre la pauvreté, en premier lieu et de relever les défis du développement durable. Mais cet atout, témoin d'une volonté politique sans faille, coexiste avec des difficultés

qui tiennent à notre culture administrative et à l'adaptation à la démocratisation de la vie publique, gage de bonne gouvernance. Ces difficultés tant endogènes qu'exogènes ne manquent pas et freinent le processus.

2. Des difficultés rencontrées dans la consolidation de la gouvernance démocratique

La politisation du comportement administratif, vestige des régimes politiques à partis uniques, déroule ses derniers miasmes et certains conservatismes sont encore observés dans les textes régissant les fonctions publiques, même si ces dispositions ne sont plus en vigueur concrètement. C'est le cas en République du Congo de l'implication du syndicat unique de l'époque (CSC) dans le processus de décision de l'administration ; ces dispositions sont tombées en désuétude par la seule force des mutations sociopolitiques comme le passage du monopartisme au multipartisme, du système de syndicat unique à celui du «multisindicalisme».

La fracture numérique n'en est pas moins un autre obstacle à la modernisation systématique de l'administration en terme de rationalisation de la gestion de données financières et des ressources humaines. C'est une priorité qui porte une perception de modernité de professionnalisme et qui renforce la fonction de contrôle, épine dorsale de la transparence.

La bonne gouvernance a en effet pour objectif primordial l'obligation de rendre compte, qui est le pendant naturel de la transparence afin d'améliorer l'efficacité de l'action administrative pour atteindre les objectifs de développement du gouvernement.

De ce point de vue, la déficience du contrôle public sur la qualité de la gestion - contrôle de conformité des actes administratifs aux lois et règlements, fiabilité des états financiers - constitue un handicap, d'où la nécessité de mettre en place un système de régulation du fonctionnement de l'Administration.

La faiblesse institutionnelle constitue un autre frein à la bonne gouvernance. En effet, le défaut d'un contenu explicite et de compétences réellement assumées réduit sensiblement l'impact des ministères techniques en charge de la réforme de l'Etat ; les réformes sectorielles qui n'intègrent pas un mouvement d'ensemble n'ont pas de prise

réelle sur le fonctionnement réel des services de l'Administration.

Ces raisons ont conduit l'Observatoire à initier des réflexions poussées autour de la thématique «Fonction publique et bonne gouvernance». La sixième Conférence des ministres de la fonction publique des Etats membres se tenant à Brazzaville en décembre 2007 avait déjà retenu le sujet comme articulation principale des travaux.

Les ministres de la Fonction publique ont choisi d'y revenir au cours de l'étape de Ouagadougou en mai 2007 tant les Etats membres ne pouvaient faire l'impasse sur ce sujet d'une importance vitale.

Le caractère inévitable et impératif des réformes, adaptées à l'Etat de droit et à une société démocratique conduit les Etats à élaborer des stratégies et à prendre des mesures rendant capable l'Administration de satisfaire les besoins de l'usager dans le souci permanent d'assurer son épanouissement dans le respect de la légalité de ses actions.

3. L'OFPA comme l'une des réponses appropriées

A côté de sa vocation initiale de collecte et de traitement des informations sur l'état des fonctions publiques, l'OFPA en accord avec ses partenaires que sont notamment la France et l'Organisation internationale de la Francophonie a, dans le cadre de l'examen des perspectives de relance, décidé de son «relookage» par une analyse renouvelée de son rôle et de son mandat.

Face au constat des disparités du niveau institutionnel des Etats parties, la nécessité de repères communs dans une vision partagée et innovante s'impose. C'était l'orientation majeure de la sixième Conférence des Ministres de Ouagadougou. Dès lors, le champ de réflexion qui n'avait pu être défriché à Brazzaville faute d'accord minimal se devait d'être réouvert. La structure actuelle doit intégrer l'exigence de gouvernance démocratique par la formation d'une administration publique compétente, tournée vers le souci du développement et de la lutte contre la pauvreté. Des attentes doivent inéluctablement trouver réponse.

Que peut apporter l'OFPA sur la gouvernance, quelle valeur ajoutée les Etats parties peuvent-ils tirer de ses rapports avec

d'autres structures ? A ces interrogations s'ajoutent des contextes spécifiques de situations post conflit, de sortie de crise, sous entendant une faiblesse voire une absence d'Etat ; autant de problématiques qui ont interpellé l'OFPA et l'ont amené à une remise en cause de son fonctionnement déjà lourdement handicapé par des problèmes financiers. Il est important en effet que l'OFPA colle aux besoins des Etats pour que ceux-ci s'impliquent véritablement et contribuent de manière effective à son animation en alimentant sa banque de données dans le but de partager et capitaliser les expériences. Cela exige de la part des Etats membres un travail rigoureux d'évaluation de «l'existant» au niveau interne tout d'abord, pour identifier les faiblesses et dessiner les nouvelles attentes.

Ces différentes attentes doivent se traduire par un réaménagement des missions traditionnelles de l'Observatoire qui lui-même doit, sur le plan structurel, être remodelé pour permettre à tous les Etats membres, de manière rotative, comme à l'OHADA ou à la CIPRES par exemple, de présider cette instance et de se l'approprier.

Le rendez-vous de Ouagadougou n'a pas été manqué, tant la question se posait en terme de survie. Du 15 au 18 mai 2007, ministres et experts ont planché sur la réforme en reprenant le fil de Brazzaville et le même thème «fonction publique et bonne gouvernance». Nul doute que cette rencontre a été riche d'instructions notamment elle a permis la mise sur rails du processus de restructuration.

Un comité technique, chargé de préparer la restructuration qui intègre l'ensemble de ces impératifs a été mis en place afin de préparer la Conférence extraordinaire des Ministres en octobre-novembre 2007 à Ouagadougou.

Gageons que cet élan prometteur ne retombera pas et permettra aux Etats africains qui accusent un certain retard de prendre le train de la mondialisation administrative avec leur génie propre pour rivaliser avec les nations les plus développées et dessiner avec elles un monde globalisé certes, mais solidaire où la différence est source de richesse. ■

* Observatoire des Fonctions Publiques Africaines