

Réformes du service public et gouvernance locale:Et si on pensait changement de comportement?

Malgré les initiatives néolibérales pour cantonner l'État dans ses prérogatives régaliennes (justice et police), l'expérience des pays du Nord montre que seules les interventions de l'État sont en mesure d'assurer la fourniture de services publics équitables. Ce faisant, c'est à travers la qualité du service public que l'on apprécie le mieux la capacité de l'État à prendre en charge les droits et les devoirs des citoyens. Malheureusement, en Afrique de l'Ouest, le constat est récurrent sur la faiblesse des dispositifs en place et sur la difficulté des États à assurer un service public de qualité à tous les citoyens. Les raisons d'un tel dysfonctionnement sont légion, et nous n'allons pas nous y attarder. Le véritable problème pour nous est que la faible capacité du service public à répondre de manière adéquate aux besoins de tous les citoyens entraîne le développement de pratiques et de comportements peu civiques qui, à leur tour, compromettent les performances du service public. En d'autres termes, on peut considérer que le mauvais fonctionnement du service public engendre la mauvaise gouvernance, et celle-ci à son tour entretient la médiocrité de l'offre publique de service. Plusieurs approches de solution sont envisagées pour sortir de ce cercle vicieux,

L'approche institutionnelle de la réforme du service public

Sous la pression notamment des institutions financières internationales, la plupart des États du Sud ont été amenés à conduire des réformes institutionnelles censées insuffler une dynamique nouvelle en termes d'organisation et de fonctionnement des différents secteurs de l'administration publique. Ces réformes ont été expérimentées à travers la mise en place d'autres institutions et structures avec, entre autres, le rôle d'impulser ou d'accompagner la restructuration des structures publiques aussi bien du point de vue de leurs performances techniques que financières et comptables. Ainsi, au Burkina, l'on constate par exemple qu'au niveau de l'exécutif central le ministère en charge de la Fonction publique est passé de l'intitulé «ministère de la Fonction publique et de la Modernisation de l'Administration» en 1991 à celui de «ministère de la Fonction publique et du Développement institutionnel» en 1997, et, enfin, à celui de «ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État». Dans la même dynamique, la Réforme globale de l'Administration publique (RGAP) a été adoptée en avril 1998, malheureusement sans le consensus de tous les partenaires sociaux. Par-delà ces mutations institutionnelles et la désapprobation de certains acteurs nationaux, on constate que la démarche de réforme adoptée ici procède d'abord d'une volonté au «sommet» de l'État consistant à élaborer un paquet de réformes et à rechercher ensuite divers moyens de le mettre en œuvre et de le faire respecter (contrôle hiérarchique, coercition par les lois et règlements, négociation a posteriori, etc.). L'État a sans doute le monopole de la violence légitime, et sans doute a-t-il également les moyens de faire adopter telle loi plutôt que telle autre. Mais la difficulté est que ni lois, ni réformes institutionnelles ne constituent une finalité en soi. La seule chose qui vaille en pareille circonstance, c'est le choix opéré par l'agent ou l'utilisateur de s'inscrire dans les normes du dispositif légal et institutionnel, ou plutôt de le «contourner» par diverses stratégies. Or, cette marge de liberté, cet espace d'exercice des ruses individuelles, qui est omniprésent quel que soit le dispositif mis en place, l'approche institutionnelle semble ne l'avoir suffisamment pas pris en compte.

L'approche fonctionnelle de la réforme du service public

En partant de l'hypothèse que les dysfonctionnements du service public et le mauvais rendement qui en découle sont imputables aux mauvaises conditions de délivrance du service public (conditions matérielles et techniques), la perspective fonctionnelle propose de «moderniser» le

service public. Pour cela, il faut non seulement améliorer le cadre de travail, mais aussi perfectionner les outils de travail. Ainsi, dans le cadre du budget national ou avec l'aide de partenaires extérieurs, plusieurs structures ont pu s'offrir des espaces de travail plus commodes. Aussi des efforts sont-ils observables çà et là en matière d'équipements, même si au niveau des services déconcentrés on est loin du compte.

D'autre part, à travers une autre lecture de l'approche fonctionnelle, certains partenaires sociaux estiment que pour motiver l'agent à s'investir pleinement dans son travail, il faut une politique incitative en matière de traitement salarial. Ce qui n'est pas faux dans l'absolu.

Cependant, l'expérience d'ici ou d'ailleurs montre qu'en matière de corruption administrative notamment, ce ne sont pas les moins payés du système qui touchent les prébendes les plus importantes par exemple. Les scandales les plus retentissants ne proviennent pas davantage des bureaux exigus et sous-équipés. En général, ils proviennent des arcanes où la technologie est assez avancée et permet notamment le trucage des documents ou la falsification intelligente des preuves. Tout cela nous invite à réfléchir, et prouve une fois de plus que l'on risque de rater le coche à force d'admirer le carrousel. Autrement dit, en mettant l'accent sur le dispositif institutionnel ou sur les mécanismes fonctionnels, l'on fait certes beaucoup de choses utiles, mais beaucoup de choses restent de côté.

L'alternative par le changement de comportement

Que ce soient le respect de la loi, le goût pour l'intérêt général ou la conscience professionnelle, ce sont autant de valeurs que devraient incarner les agents publics que les usagers si nous voulons une véritable réforme du service public. En effet, pour être pérenne et profonde, la réforme du service public ne doit pas être perçue comme étant le fait de la loi, ou d'une organisation institutionnelle particulière. Une loi peut être abrogée, une institution peut être dissoute en un tour de main. Par contre, les pratiques ancrées dans les habitudes et les mentalités sont généralement rétives aux changements intempestifs. C'est pourquoi, pour avoir des résultats dans la durée, c'est d'abord et surtout sur les comportements qu'il faut agir. Ainsi, le changement de comportement doit constituer en réalité le cœur du processus de réformes du service public. C'est la raison pour laquelle nous pensons qu'une réforme du service public, qu'elle soit bonne ou mauvaise, ne se décrète pas. Elle se construit notamment à travers un processus de négociation continu, basé sur le libre engagement des acteurs concernés. On comprend bien que par rapport aux diverses contraintes, internes et externes, l'État soit toujours tenté par les solutions au forceps, plutôt que de «perdre du temps» à vouloir créer un consensus autour de telles préoccupations. Et on comprend aussi pourquoi ces réformes venues du sommet ont du mal à trouver un terrain d'application à la base. Parce que tout simplement le sommet et la base ne vivent pas les mêmes réalités, ne partagent pas les mêmes priorités, et surtout ne se réfèrent pas aux mêmes normes. Comment concilier alors les positions et harmoniser les visions?

L'expérience de la réforme par «le bas»

L'expérience d'une réforme du service public par le bas ne pouvait trouver meilleur contexte que celui de la décentralisation. En effet, dans notre pays ce processus a connu une nouvelle phase avec la mise en place des communes rurales. Si la décentralisation permet au pouvoir politique de s'exprimer à la base, elle donne aussi l'opportunité à la puissance publique de se déployer à un échelon inférieur dans des compétences administratives et techniques diverses. Autrement dit, la décentralisation permet aux communautés de s'approprier non seulement la gestion politique de leur collectivité, mais aussi les différents services publics de leur espace territorial à travers surtout les mécanismes de transfert. Ce faisant, une réforme du service public local consisterait par exemple à

sélectionner quelques secteurs ou domaines d'activités publiques où les «... acteurs des services concernés seraient prêts à définir ensemble un "projet de réforme du service", au niveau de l'organisation du travail, de la gestion des ressources humaines, et du comportement des personnels...~»

En tenant compte du dispositif réglementaire déjà existant, il est possible de tester à une petite échelle certains aspects des réformes voulues par l'État, à savoir, entre autres, le développement organisationnel et institutionnel des services publics, la promotion de certaines valeurs sociales aussi bien au niveau des agents que des usagers, le renforcement des capacités opérationnelles des services publics, la promotion du dialogue social en vue de l'instauration d'un esprit de concertation et de partenariat entre acteurs publics, parapublics, privés, etc. Ce qui est ici en jeu, ce sont les aptitudes, les compétences, les connaissances, et les comportements. Si l'on parvient à influencer positivement ces différents paramètres de l'offre et de l'usage du service public, l'on aura contribué, modestement, à rapprocher les visions entre agents et usagers et à alimenter le débat national en matière de bonne délivrance des services publics