

Une nouvelle mission pour le secteur public

De nombreux efforts ont été déployés dans les années 90 pour réformer le secteur public. Dans les pays en développement, des projets inadaptés ont eu souvent pour effet de priver les gouvernements de moyens d'action. Mais il se peut que le vent tourne et que l'on revienne à une appréciation plus réaliste de ce que les Etats peuvent et doivent faire.

Entre 1945 et 1980, le secteur public s'est développé à un rythme sans précédent. La plupart des citoyens voulaient que l'Etat joue un rôle central dans le développement national. Les pays de l'OCDE voulaient que le gouvernement redistribue les richesses, protège les populations vulnérables et stimule la demande économique. Les pays en développement voulaient des Etats qui incarnent l'identité nationale et bâtissent des économies modernes. Entre-temps, l'Union soviétique et les pays de l'Europe orientale et centrale s'étaient déjà dotés d'Etats qui contrôlaient pratiquement tous les aspects de la vie des citoyens.

Pendant les années 80 et 90, cependant, certains Etats se sont désintégrés et beaucoup ont été touchés par les réformes néolibérales. A l'heure de la mondialisation, la réforme du secteur public est devenue une préoccupation centrale des citoyens et des gouvernements. Le chapitre précédent s'est intéressé à la gouvernance du point de vue de la démocratie. Celui-ci examine de plus près la gestion du secteur public et la capacité de l'Etat d'assurer les services publics nécessaires au XXI^{ème} Siècle.

Les Etats contraints à la réforme

Au cours des 20 dernières années, les Etats ont subi des pressions d'origines diverses. Mais quatre facteurs principaux semblent avoir prédominé.

- **Des déficits en hausse**—Un peu partout dans le monde, les gouvernements se sont

enfoncés dans le rouge. Dans les années 60, les pays de l'OCDE ont réussi plus ou moins à équilibrer leurs budgets mais, dans les années 70, leurs déficits budgétaires annuels sont passés à 4 pour cent et ont atteint 6 pour cent ou plus dans les années 80. La situation était encore pire dans les pays en développement. Les pays d'Asie sont parvenus à ramener leurs déficits à 3 pour cent mais, dans les années 80, de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique se sont trouvés confrontés à des déficits de plus de 10 pour cent. L'inquiétude s'est mise à grandir. Accusant les déficits d'étouffer le développement économique, beaucoup ont réclamé des réductions des dépenses publiques.

- **Mondialisation financière**—Pour financer leurs activités, les gouvernements sont nombreux aujourd'hui, non pas à emprunter directement à une banque ou à un établissement spécifique, mais à émettre des obligations, ce qui peut déclencher un enchaînement d'événements sur le plan international. Ainsi les autorités de la ville de Djakarta pourraient financer des travaux publics en émettant une obligation qui est financée à Amsterdam, servie à Londres et finalement détenue par un fonds de pension à New York. La multiplication des intermédiaires peut faciliter la levée de fonds mais aussi affaiblit les liens entre emprunteurs et prêteurs. Les créanciers, n'ayant pas de contacts directs avec les emprunteurs, ont besoin d'être rassurés et ne le sont que lorsqu'ils ont le sentiment que les établissements emprunteurs agissent de manière saine et dans la transparence. Le développement de la finance internationale tend à produire un secteur public uniformisé, assez modeste et bien intégré dans l'économie mondiale.

- **Idéologie économique**—Dans les années 80, de nombreux économistes sont devenus de plus en plus critiques envers le secteur public, l'accusant d'entretenir, dans l'industrie comme dans les services, des monopoles peu performants, dont la gestion échappe au contrôle

public. Telle était la position des institutions de Bretton Woods et, comme elles tenaient les cordons de la bourse, elles ont eu beau jeu d'imposer ces idées aux pays débiteurs. Les institutions financières internationales préconisaient la privatisation, la décentralisation et des services publics dispensés aux conditions du marché. Elles faisaient valoir également que les gouvernements devaient réorganiser leur fonction publique et elles demandaient qu'ils contrôlent leurs dépenses et réforment leur système fiscal de manière à équilibrer leur budget.

• **Démocratisation**—Avec la démocratisation, les citoyens exigent une amélioration qualitative et quantitative des services publics. Cependant, bien des Etats voient leurs recettes diminuer, ce qui les amène à chercher à utiliser les fonds publics de manière plus rentable et provoque des affrontements entre gagnants et perdants potentiels. En s'ouvrant, les sociétés ont des revendications dont l'effet est déstabilisant. Les politiques publiques doivent donc se définir dans un contexte d'incertitude et de plus grande fluidité.

Stabilité budgétaire

Les réformes les plus ambitieuses et omniprésentes, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, sont celles qui visent la stabilité budgétaire. Les gouvernements ont pris quelques initiatives pour améliorer leurs recettes mais la plupart se sont surtout attachés à équilibrer leur budget en réduisant les dépenses publiques, typiquement exprimées en pourcentage du PIB. Pendant les années 60, la proportion s'est maintenue, pour la majorité des pays, aux alentours de 20 pour cent. Mais dans les années 80, elle a rapidement augmenté. La moyenne se situait autour de 25 pour cent pour la plupart des régions en développement et était sensiblement plus élevée pour les pays industrialisés.

LES DÉPENSES PUBLIQUES VISEES

Les différences touchaient aussi à la composition des dépenses. Dans l'ensemble, les pays en développement consacraient leurs fonds aux dépenses d'équipement (30 pour cent), aux traitements du secteur public (25 pour cent) et à l'administration publique (20 pour cent) et dépensaient assez peu pour l'éducation (11 pour cent) ou la santé (5 pour cent). Les pays industrialisés, en revanche, consacraient une plus grande part de leurs dépenses aux transferts de sécurité sociale et aux services sociaux (45 pour cent) en mettant particulièrement l'accent sur la santé.

Aussi, lorsqu'il a fallu réduire les dépenses, les pays industrialisés ont-ils tenté de rogner sur la protection sociale. Ils ont essayé diverses méthodes, tantôt réduisant les prestations, tantôt s'efforçant de limiter le nombre des ayants-droits potentiels—en réformant, par exemple, le marché du travail pour favoriser au maximum l'emploi, même à des salaires inférieurs. Malgré ces efforts, les pays industrialisés n'ont pas réduit de beaucoup leurs dépenses. Il semble qu'ils aient en fait dépensé plus dans les années 80: les dépenses publiques sont passées

Tableau 4.1 - Dépenses publiques exprimées en pourcentage du PIB

	1980	1990	1997
Afrique subsaharienne^a	25.5	26.3	22.3
Afrique du Nord	39.0	29.4	30.4
Amérique latine	n.a.	24.5	23.6
Asie du Sud et de l'Est	29.4	37.3	26.2^b

Notes: ^a n'inclut pas l'Afrique du Sud; ^b données de 1996
Sources: Banque mondiale, 1998f; CEPALC, 1997; BAsD, 1998

de 45 à 47 pour cent du PIB. Les gouvernements se heurtaient à la résistance farouche des citoyens qui, ayant pris l'habitude de compter sur les services publics, ne voulaient pas entendre parler de les réduire. S'ils ne sont pas parvenus à abaisser le total des dépenses, ils en ont modifié la répartition en consacrant davantage aux prestations de sécurité sociale et moins à la santé.

Les pays en développement ont mieux réussi à restreindre leurs dépenses, comme le montre le tableau 4.1. Ils ont aussi réduit leur déficit budgétaire. L'Amérique latine a été la première à le faire: elle a atteint l'objectif de stabilité au début des années 90. D'autres régions ont maîtrisé leur déficit vers 1995, principalement en réduisant leurs dépenses. S'ils ont mieux "réussi", c'est notamment parce qu'ils ne se sont pas heurtés à une résistance aussi forte du peuple: ceux qui souffraient le plus n'avaient guère la possibilité d'exprimer leur mécontentement. Le FMI et la Banque mondiale ont aussi contribué à affermir la résolution de ces gouvernements. Lorsqu'elles accordaient des prêts au titre de l'ajustement structurel, les ins-

titutions de Bretton Woods posaient une série de conditions qui restaient sensiblement les mêmes. Le tableau 4.2 les résume et indique quelle priorité la Banque mondiale attribuait à la réforme des dépenses.

L'un des principaux instruments de ces réformes dans les pays en développement a été la revue des dépenses publiques. Elle est généralement établie par des fonctionnaires de la Banque mondiale ou des consultants étrangers pour les bénéficiaires de prêts. Plus de 200 analyses de ce type ont été effectuées entre 1987 et 1998. L'exécution du budget selon les liquidités a été une autre technique importante: les ministères sectoriels et celui des finances ne sont autorisés à dépenser que ce qu'ils ont en banque; les découverts bancaires leur sont interdits. En Zambie, par exemple, un comité de contrôle se réunit quotidiennement pour veiller à ce que cette règle soit observée.

Ces techniques ont certainement réduit les déficits: en Zambie, la première année où la technique d'exécution du budget selon les liquidités a été appliquée, un déficit de 69 milliards de kwacha s'est transformé en un excédent de 24 milliards de kwacha. Mais là comme ailleurs, ces techniques peuvent ne pas être applicables à long terme. Elles ont parfois causé de brusques fluctuations des dépenses et provoqué des crises politiques. En 1993-94, par exemple, le gouvernement zambien a dû enfreindre ces principes et intervenir pour prêter de l'argent aux négociants afin d'éviter une crise alimentaire.

La discipline budgétaire peut aussi fausser la composition des dépenses et faire obstacle à une planification cohérente. En Zambie, l'excédent de dépenses du cabinet de la présidence en 1994 correspondait approximativement au déficit de 12 pour cent enregistré par le Ministère de la Santé. De même, en Ouganda, l'excédent de dépenses du cabinet de la présidence équivalait presque aux déficits conjugués des Ministères de l'Agriculture (51 pour cent) et de l'Education (29 pour cent).

Tableau 4.2 - Conditions de prêt de la Banque mondiale, 1980-94

Condition	Nombre de pays où elle est imposée
Réforme des dépenses	126
Restructuration du secteur social	60
Privatisation et mercantisation	43
Rationalisation de la budgétisation et des comptes	42
Réforme de la fonction publique	42
Réduction de la pauvreté	10
Participation	1
Autres	26

Source: Banque mondiale, 1997b

RÉDUCTIONS DES DÉPENSES DANS LE SECTEUR SOCIAL

Le secteur social a été l'un des principaux secteurs touchés par les restrictions budgétaires. Pour un groupe de 21 pays d'Afrique, les dépenses sociales entre 1980 et 1990 ont été ramenées de 4,6 à 2,7 pour cent du PIB. La Banque mondiale aussi a réduit certaines de ses dépenses sociales. Une comparaison des deux périodes 1972-82 et 1982-88 montre que ses dépenses d'éducation ont baissé de \$0,5 par personne à \$0,3 (en dollars de 1990). Des critiques quasiment générales l'ont amenée à repenser sa politique. Elle demande maintenant aux pays qui empruntent, non seulement de réduire les dépenses, mais aussi de les réagencer en accordant davantage d'importance à l'éducation fondamentale et aux soins de santé primaires. Il semble que cette prescription ait eu de l'effet. Le FMI a conclu que 32 pays à faible revenu qui avaient reçu des prêts au titre de l'ajustement structurel consacraient plus de ressources à la santé et à l'éducation: entre 1985 et 1996, ils ont augmenté leurs dépenses réelles par habitant de 2,8 pour cent en moyenne par an, bien que cette augmentation soit modeste par rapport à la totalité des besoins. La Banque mondiale et le FMI donnant maintenant la priorité à l'éducation fondamentale et aux services de santé, ces gains peuvent aussi résulter d'un transfert de crédits initialement alloués à l'enseignement supérieur.

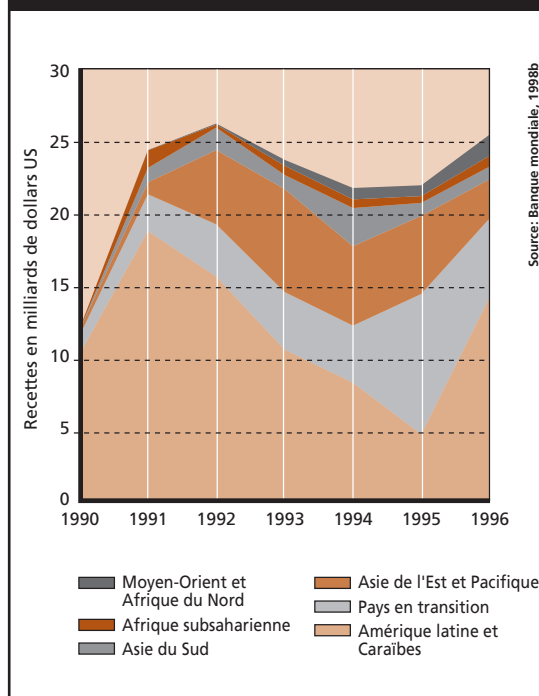
LES RÉPERCUSSIONS SOCIALES DE LA PRIVATISATION

L'une des priorités des gouvernements qui se sont soumis à l'ajustement structurel a été de privatiser des entreprises publiques, en partie pour récolter des fonds et en partie pour réduire les subventions versées à des entreprises travaillant à perte. Entre 1990 et 1996, les pays en développement et les pays en transition ont abandonné au secteur privé des actifs d'une valeur de 155 milliards de dollars (figure 4.1).

Les gouvernements d'Amérique latine, qui totalisent plus de la moitié de ces ventes, ont donné l'exemple et s'en sont servis dans une large mesure pour financer leurs déficits. Les ventes ont été plus lentes en Afrique. Les pays en transition n'ont pas été en reste mais les gouvernements n'ont guère rempli les caisses de l'Etat car ils ont fait cadeau de bon nombre d'entreprises en appliquant un système de bons ou en les vendant à vil prix à une élite privilégiée.

La privatisation des entreprises de transformation se justifie le plus souvent car elles sont généralement plus performantes dans le secteur privé. Mais elle se justifie moins dans le cas de services d'utilité publique. Ce sont souvent des monopoles qui, une fois privatisés, peuvent être tentés de procéder à des hausses de prix désastreuses pour les pauvres. En principe, un régime de réglementation stricte permet de réduire ce risque. Mais si les pays industrialisés ont de la peine à réglementer des services privatisés d'utilité publique, les pays en développement en ont encore plus. En Argentine, par

Figure 4.1 - Recettes de la privatisation





Théâtre de rue lors d'une manifestation contre la privatisation du système des télécommunications. Brasília, Brésil

exemple, les autorités de réglementation se sont révélées moins puissantes que les sociétés d'utilité publique et ont été colonisées par les intérêts mêmes qu'elles devaient contrôler.

Autre inconvénient social de la privatisation: le chômage. Dans les pays en développement, les entreprises publiques regroupent généralement une bonne part des emplois du secteur formel—22 pour cent en Afrique. Avant de vendre, il n'est pas rare que les gouvernements licencient du personnel pour rendre l'entreprise plus attractive aux yeux des acheteurs. Les sociétés privatisées, elles, continuent afin de réduire les coûts. Pour conjurer les réactions potentielles, de nombreux gouvernements d'Amérique latine ont demandé des garanties de non-licenciement qui semblent avoir été honorées pour la plupart. Les militants syndicalistes ont pu aussi défendre l'emploi dans une certaine mesure. Mais cela n'a pas été facile. Bien que les syndicats se soient vigoureusement opposés à des compressions d'effectifs au Ghana, les emplois ont été réduits

de près des deux tiers dans les 42 plus grandes entreprises d'Etat du pays entre 1984 et 1991.

La contraction du secteur public a des retombées sociales encore plus sensibles dans les économies en transition où les entreprises publiques n'étaient pas seulement des employeurs mais dispensaient aussi de multiples services sociaux, des soins de santé aux pensions. La disparition de ces entreprises a coûté non seulement des emplois mais a aussi privé ces pays d'une grande partie de leur infrastructure sociale.

La privatisation a aussi modifié le paysage social parce que l'opération elle-même a souvent été faussée en faveur de groupes puissants. Dans les pays en transition, elle a souvent profité aux directeurs et travailleurs des entreprises les plus viables. Après la privatisation en Russie, sur un échantillon de 314 entreprises étudiées, près des deux tiers des actions étaient restées "à l'intérieur" de ces entreprises. Dans les pays en développement, la privatisation peut profiter à des particuliers appartenant aux

groupes ethniques puissants. En Malaisie, par exemple, on craignait que les milieux d'affaires chinois ne fassent main basse sur les ventes. Aussi, le gouvernement a-t-il alloué un quota de 30 pour cent aux autochtones malais. Récemment, les privatisations ont permis à des Sud-africains blancs de racheter des biens au Mozambique et en Zambie, acquisitions qui pourraient finir par provoquer une réaction de racisme.

Un rigoureux management

Tout en privatisant de nombreuses activités du secteur public, les gouvernements ont aussi tenté d'améliorer leur gestion. Ce faisant, ils ont été fréquemment guidés par les théories du "choix public", en vogue dans la communauté internationale. Ces démarches consistent à analyser les processus politiques et bureaucratiques en leur appliquant des principes d'économie. Les théoriciens du choix public font valoir, par exemple, que les fonctionnaires sont peu incités à améliorer leurs résultats ou à réduire les coûts et que le seul moyen de les amener à s'améliorer, c'est de réformer la fonction publique en appliquant des techniques et disciplines du secteur privé.

La plupart des réformes visent à fragmenter les activités bureaucratiques en éléments plus faciles à gérer, dont on espère que, coupés du pouvoir politique, ils rendront un service optimal. Elles font partie de la révolution technocratique dont il a été question au chapitre 3 et présentent un certain nombre de points communs.

- **Des agences**—Les ministères centraux continuent de définir la politique mais se déchargent de l'exécution des décisions sur des agences autonomes. Ces agences opèrent généralement à la manière de sociétés, avec un directeur et un conseil d'administration.

- **Des contrats**—Les agences traitent avec les ministères et entre elles sur une base contractuelle plutôt qu'administrative. Les nouveaux

systèmes de gestion prévoient aussi des contrats avec obligation de résultats entre les gouvernements et les prestataires de services qui sont tenus d'atteindre des objectifs spécifiques.

- **Des quasi-marchés**—Il s'agit de créer des relations acheteurs—vendeurs dans ce qui était auparavant un seul et même département. Ainsi, à l'intérieur d'un service de santé, médecins et organismes locaux de santé peuvent se voir allouer un budget pour acheter à des hôpitaux des services pour leurs patients.

- **Sous-traitance**—Ce stade de la réforme est considéré comme le plus avancé. Les gouvernements, par exemple, peuvent engager des sociétés ou des ONG pour gérer des hôpitaux, des systèmes d'alimentation en eau ou même des prisons.

Ces idées ont pris corps dans les pays industrialisés dans les années 80 avec l'arrivée au pouvoir de gouvernements néolibéraux aux États-Unis et au Royaume-Uni. C'est en Nouvelle-Zélande qu'on semble les avoir appliquées avec le plus de fermeté. Elles ont été lentes à gagner les pays en développement mais vont probablement s'y imposer, maintenant qu'elles sont défendues par la Banque mondiale, et sont régulièrement prescrites par les consultants internationaux en gestion.

Les premières années, ces idées de management décentralisé ne touchaient qu'un ou deux secteurs. Typiquement, les services de perception des impôts ont été parmi les premières cibles. Ils sont maintenant séparés de la fonction publique nationale dans de nombreux pays. Les employés sont soumis à des réglementations différentes et sont rémunérés au mérite (encadré 4.1).

Mais les donateurs réclament des réformes beaucoup plus vastes. La Tanzanie s'est engagée dans cette voie dans les années 90: elle a réduit d'environ un quart le nombre de ses ministères et compte maintenant 47 agences. L'Ouganda a suivi une évolution semblable: de nombreux ministères ont vu leurs fonctions réduites envi-

ron de moitié et plus de 100 nouvelles agences ont été créées. En bout de course, 54.000 fonctionnaires ougandais auront perdu leur emploi.

En Amérique latine, les réformes ont été plus fragmentaires. Le Brésil a essayé de créer diverses agences, mais sans grands résultats. En 1999, il n'y a plus qu'une agence d'exécution—l'Institut national des mesures et des normes techniques. Les réformes se sont heurtées à l'opposition farouche des syndicats du secteur public, bien organisés, non seulement au Brésil mais dans bien d'autres pays d'Amérique latine.

LES RÉSULTATS DE LA RÉFORME

Ces réformes donnent-elles les résultats souhaités? La plupart des évaluations faites concernant les pays industrialisés. La Nouvelle-Zélande, par exemple, considère que ses réformes ont été une réussite: elles ont réduit

les coûts et rendu le secteur public plus performant et plus rentable. Au Royaume-Uni, les conclusions sont plus ambiguës. Si certaines agences se sont bien comportées, d'autres ont été jugées sévèrement: ainsi l'institution d'aide à l'enfance, qui perçoit les pensions versées par les pères séparés, a été vertement critiquée et, dernièrement, l'agence responsable des passeports a traversé une grave crise. Au Service national de la santé, le "marché intérieur" est aujourd'hui largement abandonné.

A ces expériences, on peut opposer celles des Pays-Bas. Là aussi, le gouvernement a cédé à la vague d'"agencification" mais a changé de cap lorsque le manque de contrôle démocratique s'exerçant sur ces agences lui a paru inquiétant. Les réformes du secteur public se sont donc poursuivies, mais sur d'autres bases que celles des lois du marché: sur un juste

Encadré 4.1 - Réformes fiscales au Pérou

En 1990, une inflation galopante et de graves problèmes de gestion macro-économique avaient réduit les recettes fiscales du Pérou à 4,9 pour cent du PNB. La corruption régnait au service des impôts, qui employait 3.000 personnes.

Sous une forte pression extérieure, le nouveau gouvernement a introduit une réforme radicale et créé une nouvelle autorité fiscale, la SUNAT, indépendante du Ministère de l'Economie et des Finances et responsable uniquement devant la présidence. Les deux tiers du personnel précédent ont été licenciés et remplacés par des diplômés de fraîche date sous contrat de courte durée, dont le comportement était évalué tous les six mois. La SUNAT a aussi introduit un nouveau système fiscal simplifié et a observé une stricte égalité de traitement envers les contribuables. Ces changements ont rapidement donné des résultats; vers 1993, le rapport des recettes fiscales au PNB était monté à 13 pour cent. La SUNAT devenait un corps d'élite de la fonction publique.

Pourtant, depuis, certains des vieux problèmes ont refait surface. La situation macro-économique s'améliorant, la pression s'est en partie relâchée et la SUNAT a commencé à présenter les caractéristiques classiques des administrations publiques, donnant des signes de favoritisme dans son comportement envers certains contribuables. Le gouvernement a placé successivement différentes personnes à la tête de la SUNAT, faisant ainsi perdre de la cohésion à la direction. En 1997, le projet d'une plus large réforme de l'administration publique a été abandonné.

contrôle des agences, la comptabilité envers le peuple et des pactes sociaux avec les syndicats. Les réformes des marchés du travail allient à la flexibilité une protection sociale généreuse pour les travailleurs en difficulté. En conséquence, les Pays-Bas bénéficient de bien des avantages d'un secteur public plus performant, notamment d'une bonne croissance économique et d'une inflation faible, sans que les divisions sociales en soient accentuées. Ils ont aujourd'hui, parmi les pays industrialisés, le second taux de chômage le plus bas.

Dans les pays en développement, l'expérience a été plus limitée. On ne peut obtenir des agences performantes et une bonne gestion décentralisée qu'avec une étroite surveillance, fondée sur une solide budgétisation et des flux réguliers d'informations exactes. Or, ces domaines sont déficients dans la plupart des pays en développement et les gouvernements sont souvent incapables de fixer des objectifs clairs. Les directeurs peuvent alors manipuler l'information relative aux indicateurs de com-

portement. Dans de telles circonstances, la décentralisation des systèmes peut favoriser l'arbitraire ou la corruption. Des abus flagrants ont été révélés au Ghana et il a fallu renoncer au système de gestion avec obligation de résultats au Zimbabwe parce que les ministres craignaient que les fonctionnaires ne s'en servent pour se tailler des empires personnels et des enclaves ethniques. Au Nigéria, les réformes de la fin des années 80 ont élargi considérablement les pouvoirs des chefs de ministère mais n'ont pas mis en place de systèmes satisfaisants pour surveiller leur bon fonctionnement.

LE CONTRÔLE PUBLIC

Lorsqu'on fait appel à des agences, leur contrôle public est un problème central. En théorie, il est garanti par la loi du marché: les mauvais fournisseurs seront pénalisés par les utilisateurs qui dépenseront leurs fonds ailleurs. En pratique, ces nouveaux "marchés" échouent souvent à cet égard, en laissant de puissants groupes d'intérêts et directeurs profiter de leur



position et offrir des services de piètre qualité.

Dans les pays industrialisés, ces abus ont amené certains à réclamer des contrôles supplémentaires. Le gouvernement du Royaume-Uni, par exemple, a créé une Charte des citoyens, dont le but est de faire en sorte que les usagers des services soient pleinement informés de ce qu'offrent les prestataires de services et aient des voies de recours suffisantes. Ce système est en voie d'adoption dans d'autres pays. La fonction de médiateur, d'abord instaurée en Scandinavie, permet aussi de recevoir des plaintes du public et de les transmettre au gouvernement. Une autre démarche consiste à réaliser des études des services offerts: c'est ce que fait l'ONG CIET-International dans nombre de pays en développement. Nulle part cette technique n'est plus poussée que dans les villes indiennes où l'on demande aux citoyens leur avis sur les services les plus divers, des téléphones à la police.

Renforcement des capacités

Dans les pays en développement, les réformes se heurtent vite à des problèmes de capacité. Même lorsque les gouvernements et bureaucraties sont acquis aux réformes, il leur manque souvent les compétences ou l'expérience nécessaires pour les mener à bien.

Or, ces compétences sont en voie de disparition. Les futurs hauts fonctionnaires font actuellement leurs études dans les universités et les écoles d'administration publique. Et dans les pays les plus pauvres, la plupart des systèmes d'enseignement post-secondaire sont en crise. Les bâtiments tombent en ruine, le matériel est inexistant et les professeurs rejoignent le secteur privé, prennent un second emploi ou émigrent à l'étranger.

Paradoxalement, la Banque mondiale, fervent défenseur d'une gestion décentralisée du secteur public, a beaucoup contribué à saper les institutions dont elle avait elle-même besoin pour fonctionner. L'ajustement structurel a

entraîné une érosion générale des systèmes d'éducation, mais a été particulièrement désastreux pour l'enseignement post-secondaire. On l'a vu en Afrique où les prêts de la Banque mondiale aux universités se sont effondrés. Entre 1969 et 1979, ils équivalaient à 0,38 dollar par habitant; pour la période 1980-87, ils étaient tombés à 0,10 dollar.

On ne s'étonnera pas de la forte dépendance de bon nombre de gouvernements envers le personnel étranger, due en partie à l'impopularité des programmes d'ajustement structurel, mais aussi au manque de personnel local qualifié. Dans les années 80, l'Afrique comptait quelque 100.000 conseillers étrangers résidents qui absorbaient environ 35 pour cent de l'aide extérieure.

Depuis les années 90, la Banque mondiale, le PNUD et d'autres donateurs, essayent de s'attaquer au problème en mettant l'accent sur le renforcement des capacités et la nécessité d'une "appropriation" locale des projets. Il a été beaucoup question de reconstruire les universités et les instituts de recherche d'Afrique. Mais il ne s'est pas passé grand-chose. La nouvelle Fondation africaine pour le renforcement des capacités (African Capacity Building Foundation), qui a son siège à Harare, redistribue d'importantes ressources. En 1998, la fondation, qui a des liens étroits avec la Banque mondiale, a soutenu 36 projets dans 29 établissements disséminés dans 20 pays. Mais les fonds sont maigres par rapport aux besoins et ne semblent pas avoir été employés de manière très rentable.

La question du niveau des salaires est l'une des plus importantes auxquelles les programmes de renforcement des capacités devront s'attaquer. Il est révélateur que les Etats "développementaux" de l'Asie du Sud-Est aient pu compter sur tout un corps de fonctionnaires qualifiés: ceux-ci étaient bien rémunérés. A Singapour, par exemple, de nombreux fonctionnaires gagnent davantage que leurs

homologues du secteur privé. Dans les pays à faible revenu et en crise, en revanche, les fonctionnaires ont vu leurs salaires réels baisser fortement. En conséquence, ils sont non seulement plus corrompibles mais doivent en outre, pour gagner leur vie, consacrer plus de temps à un deuxième ou un troisième emploi. Pourtant, le problème ne tient pas uniquement à la faiblesse de la rémunération. Les systèmes de rémunération peuvent être tout à fait opaques, sans qu'il y ait souvent de corrélation nette entre le salaire et les responsabilités ou la prestation.

Certains gouvernements ont commencé à s'attaquer à ces questions. L'Ouganda, par exemple, a essayé de rendre plus transparent son système de rémunération en ajoutant la valeur marchande réelle d'autres avantages tels que ceux qui touchent au logement, au transport et à la santé. L'une des options les plus radicales consisterait à lier la rémunération à la prestation. La Malaisie est l'un des rares gouvernements qui aient essayé ce système.

Par le passé, les échelles de salaires ont été comprimées, autrement dit, la différence entre les traitements les plus élevés et les plus bas a été réduite. Immédiatement après l'indépendance, de nombreux pays d'Afrique ont évolué vers une structure de salaires plus égalitaire. Récemment, cependant, cette tendance s'est inversée: au Ghana, par exemple, entre 1984 et 1991, le rapport des salaires des fonctionnaires les plus haut placés à ceux des fonctionnaires des grades les plus bas a augmenté, passant de 2:1 à 10:1.

Les mesures de décompression des salaires sont souvent allées de pair avec des licenciements. Les gouvernements soucieux d'éviter l'engrenage bas salaires-relâchement moral-corruption, préfèrent employer moins de personnes mais les payer mieux. L'Ouganda, la Bolivie et, dans une certaine mesure, le Ghana, ont tenté d'agir dans ce sens mais non sans difficulté. Outre la résistance des fonctionnaires,

le licenciement lui-même peut coûter cher. Et ceux qui prennent leur retraite réapparaissent souvent en qualité de consultants.

Les salaires bas sont aussi associés au problème plus général du financement de frais récurrents. Dans l'ensemble, les donateurs préfèrent investir dans une infrastructure nouvelle, physique ou sociale, telle qu'écoles ou hôpitaux, et laisser aux bénéficiaires la charge de l'entretenir et de payer les salaires. Pour les projets des pays les plus pauvres, on a estimé que les frais récurrents annuels peuvent aller jusqu'à 70 pour cent de l'investissement initial. Pour maintenir des projets qui risquaient de s'effondrer, certains donateurs ont dû créer et financer des structures parallèles à l'intérieur des bureaucraties. Le projet du "matériel éducatif" en Zambie, par exemple, a été dans une large mesure administré par une cellule d'experts étrangers.

Dans son programme relatif aux investissements publics, la Banque mondiale a essayé de s'attaquer à ces problèmes en engageant instamment les ministères à élaborer des budgets qui tiennent compte des coûts de fonctionnement et d'entretien. Mais ce n'est pas une tâche facile.

L'avenir de la réforme du secteur public

Les pays en développement ont vraiment besoin de réformer certains aspects de leur secteur public. Beaucoup l'ont fait, en comprimant leurs effectifs et en réduisant leur déficit budgétaire. On trouvera dans l'encadré 4.2 une récapitulation des réformes entreprises.

Mais si les réformateurs veulent progresser davantage à l'avenir, ils devront examiner de près les conditions locales et choisir les remèdes en conséquence. Les principes de réforme pré-supposent souvent qu'il existe une forme idéale ou uniformisée de gouvernement et que même si la nouvelle gestion des affaires publiques ne s'est pas encore concrétisée, tous les pays sont en train d'abandonner l'ancienne administration

Encadré 4.2 - Objectifs et réformes du secteur public

Les réformes du secteur public dans le monde ont quatre objectifs principaux. Les institutions internationales attachent une importance primordiale à la réforme budgétaire et à un management rigoureux. Elles ont été moins attentives au renforcement des capacités et au contrôle public.

1. Stabilité budgétaire

- réduction des dépenses
- privatisation
- réforme fiscale

2. Contrôle public

- chartes de citoyens
- médiateurs
- enquêtes sur les services fournis
- parlements pluriels
- liberté de la presse
- indépendance de la justice
- partis politiques à base populaire
- action citoyenne

3. Renforcement des capacités

- développement des ressources humaines
- analyse et suivi des politiques
- gestion des frais récurrents
- gestion des investissements publics
- réforme du système de rémunération

4. Management rigoureux

- gestion décentralisée
- agences d'exécution
- quasi-marchés
- conseils d'administration semblables à ceux de sociétés
- contrats avec obligation de résultats
- sous-traitance

publique pour converger vers elle.

Parmi les pays les plus pauvres, beaucoup n'ont pas encore atteint le stade de l'ancienne administration publique. La fonction publique n'est pas professionnalisée; des systèmes informels et des rapports de protecteurs à protégés en tiennent lieu. Dans ces circonstances, essayer de transformer l'administration actuelle en une nouvelle gestion publique, c'est souvent mettre en place une enveloppe vide en guise de système de gestion.

Ces réformes partent aussi de l'hypothèse que l'Etat doit nécessairement rester petit. On fait valoir, par exemple, que les dépenses de l'Etat découragent les investissements privés. Certes, des dépenses et des emprunts excessifs peuvent nuire à la stabilité des prix. Mais là où le développement industriel est encore embryonnaire, les dépenses de l'Etat peuvent

aussi permettre de construire l'infrastructure qui attirera les investisseurs privés.

Un autre argument consiste à dire que lorsque l'Etat croît, les impôts augmentent et que cette augmentation annule les mesures d'incitation et nuit au maintien des capitaux dans le pays. Cependant, la plupart des pays pauvres ont des taux de fiscalité très bas, aussi bien pour l'impôt sur les sociétés que pour l'impôt sur le revenu. Tous les gouvernements devraient essayer de garder des budgets équilibrés mais lorsque les pays pauvres sont en crise, c'est le plus souvent à cause de la chute des prix des produits de base qui les fragilise sur les marchés mondiaux.

Les réformes du secteur public ne peuvent pas être simplement des exercices à l'usage des managers ou des technocrates. Elles doivent être fermement enracinées dans ce que les

citoyens estiment être la mission de leur Etat. Celle-ci varie inévitablement en fonction des situations locales et du stade de développement du pays. L'essentiel de cette mission n'est pas de l'ordre de la gestion mais du social. Les gens veulent des sociétés plus prospères, plus équitables et harmonieuses. Des objectifs de gestion ambitieux peuvent s'inscrire dans cette finalité mais n'y tiennent qu'une place modeste. En voulant trop réformer en fonction des lois du marché, on risque de perpétuer l'incidence des Etats en faillite, des guerres civiles et d'un développement stagnant.

Toute réforme doit reposer sur un large consensus politique. Les réformes du secteur public peuvent sembler techniques, mais elles sont toujours très politiques et conflictuelles. Rares sont les gouvernements de pays en développement en crise qui ont reçu du peuple le mandat d'appliquer les politiques prescrites par le FMI et la Banque mondiale. La plupart de ces pays se débattent avec des problèmes complexes de démocratisation et essaient de fixer les règles essentielles qui devront, à l'avenir, régir leur société.

Même des pays industrialisés solidement enracinés dans la démocratie et gouvernés par un seul parti ont eu de la peine à procéder à ces changements. Parmi les économies en développement ou en transition, beaucoup ont non seulement des démocraties fragiles, mais aussi des gouvernements fragiles. Dans la plupart des cas, les partis au pouvoir n'ont pas la majorité au parlement. Etant donné les fractures politiques et les mandats ambigus ou litigieux des gouvernements, il ne faut guère s'étonner que leur volonté de réforme vacille quelque peu.

La réforme des services publics ne peut réussir que lorsqu'elle s'inscrit dans une réforme démocratique globale, si elle peut s'appuyer sur cette dernière et la soutenir à son tour. Pour cela, il faut des partis parlementaires qui défendent les intérêts de larges couches sociales, une presse libre et une justice indépendante. Le but

devrait être d'approfondir et de défendre les droits civils des citoyens, qui seront alors beaucoup mieux placés pour exiger des milieux politiques et de tous les fonctionnaires le meilleur qu'ils puissent donner.