

# **La construction de l'administration du Sénégal : entre réalités sociétales et génie de modernisation ?**

*Par Serigne Ahmadou GAYE,  
Docteur en science politique  
Enseignant-Chercheur à l'Université d'Alioune DIOP de BAMBEY*

## **Introduction**

La réflexion sur la notion d'administration publique en Afrique notamment au sud du Sahara n'est pas un exercice nouveau<sup>1</sup>. Elle suscite toujours de l'intérêt du fait de la particularité qu'elle se donne à voir, de la diversité des acteurs qu'elle comporte ainsi que des réalités et logiques qui sous-tendent son émergence, son fonctionnement et son évolution<sup>2</sup>.

Si l'Etat incarne le principe d'ordre sur lequel repose l'autorité ; le pouvoir administratif va s'abriter derrière l'une ou l'autre de ces figures : l'Administration apparait à la fois comme l'agent de l'Etat, dont elle est chargée de mettre en œuvre la puissance, et l'agent de la nation, dont elle est chargée de mettre en œuvre la volonté<sup>3</sup>. L'administration publique dont il s'agit dans le cadre de cette étude, est celle qui est constituée d'un ensemble de services et structures poursuivant et exerçant un but d'intérêt général avec des moyens d'action faisant appel à l'usage de prérogatives exorbitantes de droit commun<sup>4</sup>. Cette définition de l'Administration publique a des liens avec celle de la sociologie administrative qui considère l'Administration publique comme un milieu social étudiant l'exercice de l'autorité, les réseaux de communication ainsi que le phénomène de solidarité et de rivalité.

---

<sup>1</sup> Voir les écrits de D. DARBON, *La pénétration administrative en milieu rural. L'exemple de la Casamance*, Thèse, IEP Bordeaux IV, février 1984, M. DIOP, *L'Administration d'État au Sénégal*, édition Clairafrique, Dakar, mai 2011, F. SOW, *Les fonctionnaires de L'administration centrale sénégalaise*, Initiations et Etudes africaines, n° XXIX-Dakar, IFAN, 1972 ; D.C O'BRIEN, « Chefs, saints et bureaucrates : la construction de l'État colonial », in : La construction de l'État au Sénégal, Donal Cruise O'BRIEN, Momar-Coumba DIOP, Mamadou DIOUF, éd, Karthala, 2002, p. 17; Voir également, Mamadou DIOUF, «Le clientélisme, la « technocratie » et après ?», in: M- C. DIOP, (dir.), *Sénégal, Trajectoire d'un État*, Karthala, CODESRIA, 1992, Momar-Coumba DIOP, *Le Sénégal sous Abdoulaye WADE*, 2015

<sup>2</sup> B.DIARISSO, *L'analyse de la gouvernance institutionnelle et des mutations dans l'administration publique sénégalaise*, Thèse, UCAD, Décembre 2016

<sup>3</sup>J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, Puf, 5<sup>ème</sup> édition, 2013 p 542

<sup>4</sup> Cette définition est le produit de la réflexion des juristes publiciste

Ainsi pour une analyse approfondie, la combinaison de ces deux approches de l'administration va être privilégiée dans le but de mieux comprendre les deux facettes de l'administration : l'administration comme le paraître et l'administration comme l'être<sup>5</sup>.

Pris dans le sens du paraître, l'administration publique en Afrique est connotée comme un réseau de clientèle entre des acteurs de calibre différent, réseaux dans lequel la logique de fonctionnement principale est fondée sur le dyptique : avantages/rétribution<sup>6</sup>. Connotation désigne selon le dictionnaire Larousse, un ensemble de significations secondes provoquées par l'utilisation d'un matériau linguistique particulier et qui viennent s'ajouter au sens conceptuel, fondamental et stable.

Et dans le sens de l'être c'est-à-dire dénotation<sup>7</sup> l'Administration publique est une réalité sociale qui s'est construite<sup>8</sup> par la combinaison de plusieurs facteurs et sous l'influence de plusieurs acteurs, qui somme toute, ne sont pas indépendants par rapport aux administrations publiques pour lesquelles ils sont censés servir.

Dès lors, il paraît pertinent de se poser les questions suivantes : Comment entre connotation et dénotation, construire la relation entre Administration et comportement des acteurs? Comment expliquer le processus par lequel les institutions administratives naissent et se modifient dans le contexte sénégalais? Comment les réalités sociétales ont-elles réussi à subsister dans le management administratif et comment l'administration publique répond-elle au défi de modernisation ?

Pour répondre à ces différentes questions, l'analyse néo-institutionnelle et l'analyse constructiviste peuvent être rigoureusement mises en œuvre dans le cadre de cette réflexion. Ces deux méthodes présentent au moins deux avantages qui permettront de déconstruire l'administration publique au Sénégal. D'une part, le néoinstitutionnalisme a pour objet d'intégrer la dimension culturelle au-delà de la connaissance des formes et procédures utilisées au sein des organisations<sup>9</sup>. D'autre part, le constructivisme se donne pour ambition, à travers une démarche qualitative,

---

<sup>5</sup> N. MEDE et E. TONI, « le droit public financier, un droit administratif spécialisé ? » in revue *Bordeaux Afrilex*, septembre 2016

<sup>6</sup> MEDARD, Jean-François, « Le rapport de clientèle. Du phénomène social à l'analyse politique », *Revue Française de science politique*, 1976, n°1, p. 103-119

<sup>7</sup> - Selon le dictionnaire Larousse la dénotation désigne un ensemble de caractéristiques d'un objet matériel ou idéal, qui ne sont pas nécessairement énoncées dans une langue naturelle mais qui sont constitutives de l'objet comme objet de pensée dans toute son extension.

<sup>8</sup> P. BERGER, T. LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Paris Ed. Armand Colin, , 2003, p. 79.

<sup>9</sup> - Cf. à ce propos Frank DOBBIN, «Cultural Models of Organization. The social construction of Rational Organizing Principles», in: D. CRAME (ed.), *The Sociology of Culture*, Oxford, Blackwell, 1994.

de poser des postulats sur la connaissance et les conditions d'élaboration de cette connaissance, pour comprendre l'administration publique.

Dans cette analyse de l'Administration publique en Afrique de façon générale, le fait qui doit être appréhendé ici est la subsistance des réalités sociétales au sein des institutions administratives, devant des éléments de résistances au changement structurel et comportemental mais aussi, l'effort de modernisation constaté depuis une décennie. Ces efforts sont matérialisés par les réformes entreprises dans la gestion des finances publiques, dans les services publics de proximité, dans le processus décisionnel etc. toutes ces réformes peuvent être exprimées sous le vocable du new management public<sup>10</sup>. De façon générale, La construction du système administratif en Afrique francophone est tributaire du modèle bureaucratique français dont le principe directeur est le pouvoir hiérarchique ; il est aussi dépendant de l'aide internationale depuis les indépendances même si cette aide s'avère peu efficace. Ce concours d'événement révèle toute l'ambiguïté du processus de la construction de l'Etat et de la société en Afrique en général et au Sénégal en particulier.

Mais, cela ne doit pas occulter le rôle primordial que les traditions et logiques sociales ont joué sur la mise en place de l'administration publique ainsi que les interactions à l'intérieur de celle-ci. A noter que les institutions n'influencent pas seulement les comportements stratégiques des acteurs, mais comme le soulignent HALL et TAYLOR, *« l'identité et l'image de soi des acteurs sociaux sont elles-mêmes censées être constituées à partir des formes, images et signes institutionnels fournis par la vie en société »*<sup>11</sup>. Cela étant, le Sénégal dispose d'un système administratif qui ne s'est pas créé ex nihilo<sup>12</sup>. Il existe dans et à travers un système social caractérisé par un système de valeurs<sup>13</sup>, d'interdits, de tabous et de parfois de tares. Cet état de fait est souligné par Mamadou Diop, selon qui *« le système administratif sénégalais, se caractérise par son extrême complexité. Il porte la marque de son histoire et de son environnement politique, social et culturel. Il ne peut être dissocié de la société sénégalaise au sein de laquelle il évolue »*<sup>14</sup>. Il est

---

<sup>10</sup> - a notion de « management public » est ambiguë, elle évoque, selon Annie BARTOLI, des considérations diverses allant de la privatisation des administrations à l'organisation des politiques publiques. Cet auteur soutient que Max Weber peut être considéré comme l'un des premiers théoriciens du management public lorsqu'il a défini les modes de fonctionnement, d'organisation de commandement et de contrôle des bureaucraties administratives<sup>436</sup>

<sup>11</sup> P.HALL, R. TAYLOR, op. cit. p. 469. « Pour un usage heuristique du néo-institutionnalisme », voir l'article de Sébastien GUIGNER, in : *Gouvernement et action publique*, n° 3, 2012

<sup>12</sup> -D. DARBON, « Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique* 2003/1 (no105-106), p. 135-152.

<sup>13</sup> D.C O'BRIEN, et M. DIOUF, « la réussite politique du contrat social sénégalais », in: O'BRIEN, Donald Cruise; DIOP, Momar-Coumba et DIOUF Mamadou, in: *la construction de l'État du Sénégal*, Karthala, 2002, p. 11

<sup>14</sup>M. DIOP, *L'Administration d'État au Sénégal*, édition Clairafrique, Dakar, mai 2011

enfermé dans un tissu social<sup>15</sup> dont les filets constituent des émanations culturelles, sociales et fortement religieuses, donc des réalités sous-jacentes de la société.

Malgré ces pesanteurs sociologiques, l'administration publique n'a pas su résister aux visions modernistes des pays développés ou des agences internationales et les contraintes du pouvoir<sup>16</sup>.

Devant ces tentatives de réformes initiés par les agences internationales<sup>17</sup> et le pouvoir politique, force est donc de reconnaître que l'administration publique sénégalaise est aujourd'hui tiraillée entre deux forces relativement contradictoires : l'une est traduite par la renaissance des réalités sociétales et l'autre est symbolisée par la modernisation.

L'objectif est donc de comprendre la trajectoire du développement institutionnel du Sénégal indépendant dans toute sa dimension d'autant que pour les théoriciens du néo-institutionnalisme historique, l'État ne peut plus être considéré comme un agent neutre arbitrant des intérêts divergents et concurrents mais comme un complexe d'institutions structurant les interactions sociales de façon à engendrer des situations politiques et économiques propres à chaque pays<sup>18</sup>.

Dans cette perspective, il importe de démontrer que l'administration publique en Afrique francophone est avant tout une donnée sociétale construite sur un certain nombre de logiques qu'elle ne peut occulter. Cependant, selon Dominique Darbon «*de fait, si l'Etat africain peut être défini comme un « Etat », conjuguant à la fois une puissance potentielle de domination et une incapacité à contrôler la société et à la pénétrer, c'est principalement parce que la structure étatique et ses modalités d'action administrative se heurtent à une structuration sociale qu'elles n'intègrent pas*<sup>19</sup>». Primant la logique bureaucratique différenciée du modèle wébérien<sup>20</sup> d'une part, et la rationalité juridique d'autre part, l'action administrative s'est vite heurtée à des forces résistantes qui ont conduit à son inefficacité<sup>21</sup>. D'où une série de réformes administratives et institutionnelles entreprises souvent dans des contextes

---

<sup>15</sup> -J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris PUF, 5ème édition 2013 p.88

<sup>16</sup> - Darbon Dominique, «Des administrations africaines paradoxales : entre pratiques locales plures et régimes d'aide incertains», *Quaderni*, 2015/2 (n° 87), p. 37-50

<sup>17</sup> - les politiques de modernisations initiés notamment par les institutions de Brettons Woods vers les années 80 à 90 portant sur les politiques d'ajustements structurels, la modernisation des services publics, l'informatisation des procédures administratives et techniques et l'adoption de nouvelles réglementation sur la gestion publique.

<sup>18</sup> P. HALL; R. TAYLOR, op. cit., p. 471

<sup>19</sup> - D. DARBON, « Pour une socio-anthropologie administrative en Afrique », *RFAP*, N° 35 JuilletSeptembre 1985 pp 457-468 ; voir aussi G. MYRDAL, « L'Etat dans les pays sous-développés », *Tiers-Monde*, 01-03, 1969 et J.F. MEDARD «L'Etat sous-développé au Cameroun ». L'année africaine, 1977

<sup>20</sup> - D. DARBON, «Administration et société», In Coulon. Martin, D.C. *Les Afriques politiques*, Paris, la découverte, 1991

<sup>21</sup> - D. DARBON «Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle», *Revue française d'administration publique* 2003/1 (no105-106), p. 135-152.

conflictuels entre d'une part les gouvernants, et d'autre part, des acteurs sociaux et politiques ayant des intérêts divergents.

A la lumière de toutes ces considérations générales du contexte des pays francophones d'Afrique noire, il convient de démontrer dans un premier temps que les réalités sociétales, constituent de véritables forces transformatrices de la logique wébérienne de la bureaucratie au Sénégal ; avant de voir dans un second temps, comment, compte tenu de toutes ces pesanteurs, l'Administration publique a trouvé dans son tréfonds, les moyens de se moderniser quoique comportant, très souvent un certain nombre de défauts.

### **I : la prégnance des réalités sociétales dans le processus de construction de l'administration publique**

Depuis les indépendances, les Etats africains se sont donné des ambitions d'installer des administrations publiques au sens de la logique de Max WEBER c'est-à-dire mettre en place une bureaucratie fondée sur un «*idéal type*<sup>22</sup>» (professionnalisation, hiérarchie et unité) constituant un modèle de référence, qui permet de comprendre la logique de construction et d'aménagement des systèmes administratifs contemporains.

Mais à cette ingénierie institutionnelle et politique reposant sur la prééminence du droit, se heurtent des obstacles sociopolitiques et religieux qui peuvent être considérés, outre mesure comme des survivances.

#### **A/ Une administration publique aux fondements hybrides**

La construction sociale de l'administration publique en Afrique résulte «*d'un processus hybride qui combine des éléments sociogénétiques de bureaucratie coloniale, des facteurs politiques contingents, des variables culturelles qui interfèrent sur la rationalité administrative et modifient en profondeur les logiques de gouvernance du pouvoir administratif*<sup>23</sup>». Pour l'essentiel, les traits généraux de l'Administration révèlent que le système administratif est un modèle importé par les colons français qui ont été obligés de négocier un mode de gestion de la société du fait de l'existence d'une chefferie traditionnelle<sup>24</sup> et d'une caste maraboutique fortement ancrée dans les terroirs et dont il faudra prendre en considération.

---

<sup>22</sup> - J. CHEVALLIER, *Science administrative*, Paris, Puf, 5<sup>ème</sup> édition 2013, p 293

<sup>23</sup> - C. BOONE, *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and institutional Choice*, Cambridge University Press, 2003

<sup>24</sup> - Y. DIAGNE, *Sociologie politique d'une expérience de démocratie participative, le cas d'une Radio communautaire au Sénégal*, Doctorat de Science politique, Ecole doctorale de Science politique, Université de Paris-Dauphine, 19 mai 2014

Dans les pays francophones d'Afrique, l'appropriation d'institutions administratives laissées par le colonisateur français, connue sous le vocable de «*mimétisme institutionnel*<sup>25</sup>», est fustigée par certains auteurs comme D. DARBON qui parle de la «*cannibalisation*» des administrations africaines<sup>26</sup>. L'auteur pense que la représentation à l'identique du système administratif produit par le colonisateur, ne pouvait s'expliquer «*ni par une différenciation accrue du travail social, ni par une diversification des fonctions sociales*<sup>27</sup>». Tout se passe comme si la «*superstructure des pays africains constituait largement un prolongement de celle des pays dominant*»<sup>28</sup>. Cette situation renforce le complexe de supériorité du colonisateur, exportateur d'institutions administratives. C'est ce que pense D. DARBON, lorsqu'il affirme : «*la reproduction d'institutions bureaucratiques confirme pour l'exportateur la supériorité de sa culture tandis qu'elle accrédite chez l'importateur sa vocation à s'énoncer sans délai comme identique à ceux qui sont perçus comme les meilleurs*<sup>29</sup>». Et elle ne facilite pour autant, l'identité du Sénégal comme Etat réel<sup>30</sup> il s'agit, comme le souligne DARBON, «*d'une structure en devenir dans laquelle se côtoient des organisations, des systèmes de valeurs et des institutions issues de corps sociaux différents*<sup>31</sup>». L'absence de prise en compte de ces réalités fait que tout transfert de modèle bureaucratique se présente comme un mimétisme qui traduirait une superficialité des règles importées.

En effet, la puissance symbolique que représente la culture dans la société africaine commande son intégration dans le processus de construction d'une entité administrative. Cela est d'autant plus vrai que la culture comme élément constitutif de l'identité devient incontournable<sup>32</sup>. Si elle est ignorée elle peut devenir source de conflit, si elle est reconnue et intégrée elle enrichit l'ensemble social. L'appartenance à une culture ou à un «*groupe culturel*<sup>33</sup>» peut apparaître comme une des dimensions essentielles de l'autonomie de l'individu. Si en Occident pour l'essentiel, la construction de l'administration reste l'émanation de la culture qui

---

<sup>25</sup> - Le terme et la notion de mimétisme ont été introduits dans l'analyse des structures administratives des pays en développement par Georges LANGROD. Il distingue deux types de mimétisme : le micro mimétisme qui est une opération d'imitation partielle, fragmentaire, isolée d'une institution administrative déterminée et le macro-mimétisme qui s'analyse en un «*recours à l'adoption chez soi d'un étranger complet, du cadre d'un système administratif, choisi à cet effet, ainsi que de son contenu (fonctionnement réel), c'est-à-dire « d'un tout distinct et fermé »*». Voir George LANGROD, Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, R. I. S. A., 1973, vol. XXXIX, n°2, p. 121.

<sup>26</sup> D. DARBON, *Administration et société en Afrique. L'illusion d'une administration asociale*, op. cit., p. 5 et sq

<sup>27</sup> DARBON, op.cit., p. 12

<sup>28</sup> DARBON, op.cit., p. 10

<sup>29</sup> - D. DARBON, «*A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique* », in: Yves MENY, in: *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, 1993, p. 114

<sup>30</sup> - D. DARBON, *La pénétration administrative en milieu rural. L'exemple de la Casamance*, op. cit.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> C. GIOLITO et BOUVET Laurent, Paris, Sedes, 2009 p 177

<sup>33</sup> N. ELIAS, *La société des individus*, Paris Fayard, 1991 p 65 et suivants

assure une solidité formelle ou réelle de leurs institutions<sup>34</sup>, en Afrique colonisée, la réalité est tout autre. Ici, la forte prégnance de la culture a pu résister à la tentative de son déboulonnement complet<sup>35</sup>. C'est ce qui a fait dire au philosophe Charles Taylor que «*l'un des traits fondamentaux réside dans le besoin de reconnaissance que chacun d'entre nous éprouve*<sup>36</sup>». En effet, l'identité est partiellement formée par la reconnaissance ou par son absence, ou encore par la mauvaise perception qu'en ont les autres<sup>37</sup>. C'est pour ainsi dire que la reconnaissance n'est pas simplement une politesse que l'on fait aux gens : c'est un besoin humain vital. En effet, l'ignorance de certaines traditions et cultures africaines au moment de la construction de la bureaucratie africaine a contribué dans une très large mesure à son échec aussi bien en termes d'efficacité que de réponse au défi de développement économique et social. Etant donné qu'elles constituent de véritables référentiels pour un peuple, les valeurs culturelles et sociales se sont fait irruption dans la construction inachevée par le biais de leurs dépositaires qui sont censés incarner l'Administration. A cet effet, ils cherchent à donner du sens et de la signification à chacun de leurs mouvements et de leurs engagements. Signification le plus souvent, acceptée par une grande partie de l'opinion qui en fera un dogme social. C'est le cas du «*maasla*<sup>38</sup>» dans le contexte sénégalais pouvant être considérée comme une sorte de négociation contournant la rigueur de la règle. Une valeur pour certains<sup>39</sup> et un handicap sociétal certain pour d'autres<sup>40</sup>. En tout état de cause, ce concept comme valeur intrinsèque de la société sénégalaise s'affirme intrépidement dans la formation et l'application des règles et décisions. Cela remet ; quelque part en question la thèse évolutionniste fondée sur un double postulat de linéarité et d'universaliste.

Si la linéarité suppose l'existence d'un processus continu qui ne connaît ni rupture, ni régression; l'universalité suppose une valeur commune dans tous les pays, une applicabilité totale dans l'espace et dans le temps<sup>41</sup>. Or, justement, la comparaison de l'administration coloniale et celle qu'elle donne naissance ne paraît pas pertinente

---

<sup>34</sup> J. MERCIER, *L'Administration publique, De l'Ecole classique au nouveau management public*, Les Presses de l'Université de Laval, 2002

<sup>35</sup> - G. TIMSIT, *l'administration publique des pays en développement*, Dossiers de l'Institut des sciences juridiques du développement, Université René Descartes, PUF, 1996

<sup>36</sup> - C. TAYLOR, *Multiculturalisme, différence et démocratie*, Aubier 1992, p 41

<sup>37</sup> Op cit pp 42.

<sup>38</sup> - Voir A SYLLA « Droit et morale dans la société wolof » in *revue sénégalaise de philosophie*, n°7-8 Janvier-Décembre 1985

<sup>39</sup> - Parce que constituant une façon douce et apaisée de trouver les bonnes formules, les bons mots pour arriver à un consensus qui ne mettra pas en cause la légalité, mais plutôt assurera une certaine application intelligente et judicieuse d'une mesure

<sup>40</sup> - c'est l'avis d'une grande opinion, l'emploi de ce concept favorise l'impunité, la roubardise

<sup>41</sup> - G. TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement*, Dossiers de l'Institut des Sciences Juridiques du Développement, op.cit., p. 6

d'autant plus cette linéarité a été interrompue par l'irruption de certains éléments culturels prépondérants. C'est dans cette perspective que s'inscrit la thèse de Lewis Henri MORGAN, selon qui, les cultures progressent à des allures différentes et on peut constater que certaines pratiques culturelles contemporaines sont des « *représentants vivants de stades de cultures anciennes*<sup>42</sup> ». Il soutient que dans les « *cultures avancées* », il y a des « *survivances* » qui pourraient prouver que ces « *cultures avancées* » étaient passées par des stades antérieurs<sup>43</sup>. Cet évolutionnisme administratif ne semble pas fondé ; car il est construit sur l'idée d'un faux évolutionnisme et sur un sophisme de composition qui conclurait à la similitude de ce que PERRINEAU appelle les « *deux tous culturels* » à partir de ressemblances de deux cultures observées dans le temps et dans l'espace<sup>44</sup>. Une des réalités existentielles est que l'étude de l'administration ne peut être entreprise que par référence à l'environnement politique, économique et culturel dans lequel elle est immergée<sup>45</sup>. Ce qui amène à faire une idée forte sur comment l'Administration en particulier, au Sénégal est construite. Aussi formelle et objective que cela puisse paraître, à travers ses grands principes d'organisation et de fonctionnement, elle n'en demeure pas moins détachée de sa couverture sociale et politique à laquelle elle est inséparablement liée. A première vue d'une administration africaine colonisée par la France, on a tendance à s'accorder avec Jean-Pierre Olivier de Sardan sur son diagnostic empirique<sup>46</sup> de l'Administration des Etats francophones dominé par des caractéristiques déconcertantes et estampillées négativement (« *chacun-pour-soi-isme* », « *privilégisme* », « *clientélisme.* » etc.). Et pourtant, il peut sembler très éloignée de cette description assez stéréotypée si l'on se replonge dans les logiques de construction des sociétés africaines anciennes et en se fondant sur la thèse de l'institutionnalisme sociologique qui propose une conception des institutions et met en exergue « *les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les cadres de signification guidant l'action humaine [...] les institutions influencent le comportement non pas simplement en précisant ce qu'il faut faire, mais ce qu'on peut imaginer faire dans un contexte donné. C'est ici qu'on peut constater l'influence du constructivisme social sur le néo-institutionnalisme en sociologie* »<sup>47</sup>.

Certes, la logique fondamentale de la construction de l'appareil administratif était fondée sur un mimétisme. Mais elle est involontairement abandonnée, sous

---

<sup>42</sup> - Cf. L.H. MORGAN, *Ancient Society or Researches in the Line of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization*, London, Macmillan and Co, 1877

<sup>43</sup> - L.HENRI MORGAN cité par Pascal PERRINEAU, op. cit., p. 962

<sup>44</sup> - PERRINEAU, P., « Sur la notion de Culture en anthropologie », *RFSP*, Oct. 1975, n°5

<sup>45</sup> - G. TIMSIT, *l'Administration publique des pays en développement* s.d., op.cit, p. 11

<sup>46</sup> - J-P.O SARDAN, « État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique », *Politique africaine* 2004/4 (N° 96), p. 139-162.

<sup>47</sup> HALL, P.; TAYLOR, R., op. cit., pp. 482-483



l'influence et la pression du poids culturel et religieux de la société sénégalaise qui fait invasion dans la dite construction.

## **B- l'hybridation de l'Administration publique par les logiques culturelles et religieuses**

La culture tout comme la religion est présentée comme synonyme d'«*institution*». Et que la relation entre institution et l'action individuelle se réalise par une «*démarche culturaliste*». Cela montre que le choix rationnel ne peut exclure les facteurs culturels et religieux. Cela se remarque particulièrement dans les politiques de santé au Sénégal et notamment dans la lutte contre le sida. Le Gouvernement du Sénégal, dans sa stratégie d'éradication du VIH/SIDA, a fait appel aux chefs religieux et coutumiers pour faire passer auprès des populations, le discours sur les dangers de la Pandémie du Sida. L'intervention des marabouts au cours des cérémonies religieuses, leur a permis de prôner auprès des disciples l'abstinence sexuelle avant le mariage afin de respecter les préceptes islamiques. L'intériorisation du discours religieux par une population à forte majorité musulmane, a pu avoir un impact positif sur le taux de prévalence dans un pays comme le Sénégal où les recommandations du guide religieux sont souvent mieux respectées que celles de l'autorité administrative<sup>48</sup>. Le Gouvernement du Sénégal a également utilisé le critère de l'âge pour allouer une couverture médicale gratuite, appelée «*plan sésame*», aux personnes âgées de nationalité sénégalaise. L'unanimité de cette mesure dans toutes les couches socioprofessionnelles, s'explique par la présence que l'on accorde aux personnes âgées dans la société sénégalaise. L'invocation des symboles culturels et des modèles moraux peuvent aussi constituer des contraintes dans l'application de certaines politiques sociales. Par exemple, l'entrée en vigueur du code de la famille au Sénégal a posé d'énormes problèmes liés à son acceptation. En effet, le code était considéré par certaines couches de la population comme un code pro-occidental. C'est aussi, le cas de l'espacement des naissances suggéré par le Gouvernement du Sénégal dans les années 1980 pour que la croissance économique puisse influencer sur l'accroissement démographique. Cette suggestion a été perçue par de nombreux conservateurs musulmans sénégalais comme une limitation des naissances «*interdite*» par l'islam. La lutte contre la mendicité, menée souvent par les pouvoirs publics sénégalais, rencontre une opposition farouche de la part d'un «*lobby*» de maîtres coraniques qui en font un fonds de commerce avec l'apport financier quotidien assuré par les «*talibés*<sup>49</sup>».

Cette lutte contre la mendicité a parfois mobilisé des maîtres coraniques contre tout acte du gouvernement allant dans le sens d'interdire la mendicité sur la voie

---

<sup>48</sup> Cf C. COULON, le marabout et le Prince

<sup>49</sup> - Talibés signifie dans ce contexte élèves qui étudient dans les écoles coraniques appelés Daaras.

publique. Le prétexte avancé par les maîtres de «*daaras*» (école coranique) est le droit de tout musulman de faire de l'aumône ainsi que le devoir de tout enfant musulman d'aller chercher sa pitance au moment de sa formation coranique dans les «*daaras*». C'est dans cette perspective que l'un des propos prononcé par un célèbre et influent guide religieux de la confrérie mouride<sup>50</sup> comporte des non-dits retentissants si on essaie de les lire entre les lignes. Il affirme à propos de l'interdiction de la mendicité par le Président de la République dans la rue que «*que si disciples posent les calebasses, ils vont renouer leurs contact avec les sabres et gourdins.....* ».

Cet amalgame qui a conduit certains chefs religieux à prendre fait et cause pour les maîtres coraniques, a amené souvent le Gouvernement du Sénégal à reculer devant des réseaux bien constitués. C'est dire que la prise d'une décision par l'acteur étatique au Sénégal, ne se fonde pas exclusivement sur des paramètres rationnels; elle prend généralement en considération des pratiques culturelles et religieuses pour une meilleure applicabilité des mesures. D'où la nécessité d'une combinaison du néo-institutionnalisme du choix rationnel et du néo institutionnalisme sociologique, qui permettra aux pouvoirs publics sénégalais à faire leurs choix dans les répertoires culturels disponibles, de sorte que «*l'action rationnelle soit objectivement et socialement construite*<sup>51</sup> ». Même si le Sénégal constitue le laboratoire d'un système administratif importé dont le but avoué était la domination politique, économique et culturelle<sup>52</sup>, il n'en demeure pas moins qu'il s'est enraciné, partiellement, dans des structures psychosociales, économiques et politiques nouvelles au même titre que toutes les institutions locales<sup>53</sup>.

À l'instar du Sénégal, la plupart des États africains francophones, marqués par un héritage institutionnel colonial, ont continué après leur accession à la souveraineté internationale à se référer à l'ancienne métropole et à importer un modèle d'organisation administrative secrété dans des sociétés occidentales et par des sociétés occidentales répondant à leurs besoins, à un moment de leur histoire<sup>54</sup>, pour l'insérer dans un environnement social et culturel très différent. L'implantation d'un système administratif étranger s'est heurtée inévitablement à la résistance des institutions et systèmes de gouvernance préexistants notamment de la chefferie

---

<sup>50</sup> - Cheikh Abdou Karim MBACKE, fils de Serigne Fallou Mbacké, 2ème khalif de Cheikh Ahmadou Bamba, fondateur du mouridisme

<sup>51</sup> MCFALLS, Laurent et alii., *Construire le politique*, Presses de l'Université de Laval, 2006, p 287

<sup>52</sup> O'BRIEN, Donal Cruise, «Chefs, saints et bureaucrates : la construction de l'État colonial », in : *La construction de l'État au Sénégal*, Donal Cruise O'BRIEN, Momar-Coumba DIOP, Mamadou DIOUF, éd, Karthala, 2002, p. 17; Voir également, Mamadou DIOUF, « Le clientélisme, la « technocratie » et après ? », in: M- C. DIOP, (dir.), *Sénégal, Trajectoire d'un État*, Karthala, CODESRIA, 1992, p. 236.

<sup>53</sup> -F. SOW, *Les fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise*, IFAN, 1972, p. 122

<sup>54</sup> D. DARBON, *La pénétration administrative en milieu rural. L'exemple de la Casamance*, Thèse, IEP Bordeaux IV, février 1984, p. 7

traditionnelle et maraboutique. Les contraintes socioculturelles et religieuses ont permis la naissance et l'adoption d'un système négocié. Au Sénégal, le gouvernement colonial s'est souvent servi de la chefferie traditionnelle, soumise mais toujours puissantes malgré leurs défaites militaires, pour constituer un relai entre le colon et le colonisé. Cette chefferie fut un intermédiaire indispensable qui négocia, à la fois, pour le compte de la bureaucratie coloniale et pour le sien<sup>55</sup>. Aussi, les méthodes administratives sont le résultat de compromis et d'ajustements difficiles avec la réalité à administrer<sup>56</sup>. Comme le souligne Mamadou DIOUF, *«non seulement la dynamique coloniale ne gomme pas les logiques sociales et politiques précoloniales, mais, dans son entreprise de soumission de ces dernières, l'administration coloniale, pour consolider son efficacité, s'en accommode. De même, les sociétés dominées, inventent des procédures d'adaptation pour échapper de manière insidieuse, sans traumatisme, à la totalisation coloniale<sup>57</sup>»*.

La prise en compte obligatoire de certaines réalités culturelles ou religieuses variait cependant, selon les régions et en fonction à la fois des structures sociales et religieuses existant et de l'histoire des résistances locales. C'est ainsi qu'après la déchéance de la chefferie traditionnelle, contestée par les populations indigènes, du fait de leurs nombreuses forfaitures, les guides religieux ont pris le relais de celle-ci pour devenir les interlocuteurs des administrateurs coloniaux français. Ces marabouts qui contrôlaient les communautés villageoises, jouaient le rôle d'auxiliaires administratifs sans aucune charge administrative officielle, protégeant le paysan tout en lui faisant accepter une pénétration non violente de l'administration dans le milieu rural.

Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF pensent que : *«la hiérarchie maraboutique, par sa nature, rend intelligible la structure administrative coloniale en la «naturalisant» puisqu'elle est étrangère à la culture du pays. Par ce processus de reformulation en termes sociaux et idéologiques, elle dispensait les autorités coloniales de la mise en place d'une structure lourde en milieu rural et dont le fonctionnement se trouverait nécessairement en butte avec la psychologie des paysans et aboutiraient à une pratique administrative fondée essentiellement sur la violence<sup>58</sup>»*. C'est dire combien les variables culture et religion ont pesé et pèsent encore sur la création des institutions administratives de manière générale dans les sociétés africaines et en particulier celle du Sénégal. Cependant, la prégnance

---

<sup>55</sup> D.C. O'BRIEN, «Chefs, saints et bureaucrates : la construction de l'État colonial», op cit p 19

<sup>56</sup> F. SOW, op. cit. p. 3

<sup>57</sup> M. DIOUF, « Le clientélisme », la « technocratie » et après ?, in: *Sénégal, Trajectoire d'un État*, Karthala, CODESRIA, 1992 p 236.

<sup>58</sup> M. C. DIOP, M. DIOUF, «L'administration, les confréries religieuses et les paysanneries » in: Donald Cruise O'Brien, Momar-Coumba DIOP et Mamadou DIOUF, *La construction de l'État du Sénégal*, Karthala, 2002

culturelle et religieuse n'a pas fini par étouffer le génie de la modernisation de l'Administration publique qui fait preuve de prouesse à réformer ou reformer<sup>59</sup>.

## **II: Une Administration publique en «mal de réforme<sup>60</sup>»**

L'économie sénégalaise, comme celle de bon nombre de pays africains<sup>61</sup>, pourrait se caractériser, après les indépendances par un déséquilibre dû, en partie, à une insuffisance de mobilisation de recettes budgétaires dont le très faible taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu et des autres impôts indirects. L'État du Sénégal, avec des ressources naturelles relativement limitées, a eu des difficultés pour couvrir l'ensemble de ses besoins de financement; ce qui explique dans une certaine mesure, sa forte dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour le financement de son économie<sup>62</sup>. Cela veut dire que cette dépendance peut influencer sur le fonctionnement de l'administration dans la mesure où elle peut restreindre la marge de manœuvre des gouvernants quant à la prise de certaines décisions sur le plan économique<sup>63</sup>. C'est pourquoi, face à ce dilemme, l'administration publique s'est inventée des techniques de modernisations secrétées par le quotidien de ses pratiques, et par une série de mesures extérieures ; mais confrontées parfois par un certain nombre d'ambiguïté.

### **A / Le génie de l'auto modernisation de l'Administration publique sénégalaise à l'œuvre**

La réflexion sur l'Administration publique conduit à s'interroger sur les capacités de cette dernière à entreprendre des réformes susceptibles de prendre en charge convenable ou de façon optimale les besoins ou les aspirations des populations. En fait, l'impératif actuel disqualifie la gestion administrative classique et recommande l'orientation vers le new management public ; si l'on sait qu'au 21e siècle, le «*management public*» reste incontournable pour une administration publique qui se veut moderne. La notion de «management public» est ambiguë, elle évoque, selon Annie BARTOLI, des considérations diverses allant de la privatisation des administrations à l'organisation des politiques publiques<sup>64</sup>. À la suite d'Annie

---

<sup>59</sup> - D. DARBON «Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? Entre routine anti-politique et ingénierie politique contextuelle », *Revue française d'administration publique* 2003/1 (no105-106), p. 135-152

<sup>60</sup> - Voir I.M. FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne en mal de réforme »*, une étude d'Afrimap et de l'Open Society Initiative For West Africa (OSIWA), Open Society Foundations, 2012.

<sup>61</sup> Notamment le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Bénin, le Tchad, le Togo, la Guinée

<sup>62</sup> Cf. J-F. MEDARD, *L'État sous-développé en Afrique noire: clientélisme politique ou néopatrimonialisme*, document du CEAN, IEP, Bordeaux, 1982, p. 3

<sup>63</sup> Cf. à ce titre G. ROCHETEAU, *Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique: le cas du Sénégal*, Ed. Karthala, 1982. Voir à ce propos, la contribution de N. MEDE, «Réflexion sur le Cadre harmonisé des finances publique dans l'espace UEMOA», *AFRILEX, Revue d'étude et de Recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afriques*, publié e en juin 2012

<sup>64</sup> - A. BARTOLI, *Le Management dans les organisations publiques*, 2ème édition, Ed. Dunod, 2005.

BARTOLI, on peut dire que le management, tel qu'il est conçu, cherche à apporter des réponses pertinentes aux défis occasionnés par l'environnement turbulent<sup>65</sup>. Quant au New Management public, il introduit d'autres outils supplémentaires dans la «modernisation administrative» comme «l'agencification», le benchmarking, les tableaux d'indicateurs, le management par objectif, les guichets uniques, les partenariats public-privés<sup>66</sup>. La réforme de l'État n'est pas une matière universelle, elle est différente selon les latitudes considérées. Néanmoins, comme le souligne DJELIC<sup>67</sup> depuis les années 1980, la tendance s'est imposée de manière presque globale de considérer comme inefficace la gestion «publique» classique pour valoriser le secteur privé comme contre-modèle. L'emprunt d'outils de management du secteur privé et leur transfert dans la sphère publique ont été présentés partout comme une solution à l'inefficacité perçue dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique<sup>68</sup>. L'État du Sénégal n'est pas resté en dehors de ce mouvement de modernisation des administrations publiques. Il a progressivement introduit des instruments du nouveau management public à côté des structures classiques, somme toute, nécessaires pour le fonctionnement d'une administration publique. L'orientation de l'administration sénégalaise vers le nouveau management public s'est faite suivant un processus d'institutionnalisation progressive d'une nouvelle gouvernance administrative et d'une «agencification» de certains pans d'activités publiques.

Au Sénégal, c'est l'Exécutif et, le plus souvent, son chef qui commande les réformes administratives quand il y a un dysfonctionnement des structures ou lorsqu'il y a lieu de réorienter la politique administrative pour des raisons techniques ou d'opportunité politique. Lors de son accession à l'indépendance en 1960, le Sénégal a été confronté à l'impératif de réorganiser l'administration publique pour la reconfigurer aux besoins de la société sénégalaise et moyens disponibles du nouvel État indépendant. Des études de réorganisation des structures administratives ont été élaborées par des groupes d'études et des spécialistes étrangers avec la participation des agents de différents ministères de l'État du Sénégal et des universitaires, sous la direction du Révérend Père LEBRET du groupe «*Économie et Humanisme*» entre 1959 et 1960<sup>69</sup>. Ces études ont principalement servi à

---

<sup>65</sup> A.BARTOLI, op. cit., 204

<sup>66</sup> DJELIC, Marie-Laure, op.cit

<sup>67</sup> DJELIC, op. cit., p. 2. Il faut souligner à ce titre qu'il y a une considérable production intellectuelle sur ce thème pour justifier le transfert des méthodes de la « corporate governance » dans la sphère publique. Voir RISS n° 155, 1998.

<sup>68</sup> Voir à ce titre l'article M. Shamsul HAQUE « Repenser l'administration pour le développement – Hommage à Fred W. Riggs », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 4/2010 (Vol. 76), p. 803-809

<sup>69</sup> Les études ont été réalisées avec le concours des spécialistes de l'IFRED (Institut national de formation et de recherche en vue du développement harmonisé), de la CINAM (Compagnie d'études industrielle et d'aménagement du territoire) et de la SERESA (Société d'études et de réalisations économiques et sociales dans l'agriculture). Cf. F. SOW, *Les Fonctionnaires de l'administration centrale sénégalaise, Initiations et Etudes africaines*, n° XXIX, Dakar,

l'élaboration du premier plan quadriennal de développement économique. Certes, des organismes étrangers<sup>70</sup> ont été mobilisés pour mener le travail de restructuration de l'Administration, mais il faut noter une certaine volonté politique manifeste des gouvernants de réformer pour moderniser et d'adapter l'administration publique aux besoins et réalités socioéconomique. C'est ainsi que dans le souci d'apaiser les tensions et d'annihiler les pré-idées absurdes entre l'Administration et les usagers, l'Etat du Sénégal a institué un médiateur de la République<sup>71</sup> comme autorité indépendante chargé de d'améliorer les relations des citoyens avec l'Administration en recevant dans les conditions fixées par la loi, les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public. Il contribue, par les propositions de simplification administrative ou de réforme qu'il formule, à la modernisation des services publics<sup>72</sup>.

Par ailleurs, l'appréhension du génie de l'auto-modernisation de l'administration africaine en particulier sénégalaise exige de baliser sa trajectoire pour comprendre la production des structures administratives africaines suivant le modèle du colonisateur et la re-production des structures administratives conçues par les pouvoirs publics sénégalais.

Le mérite des Etats africains francophones à l'aune des indépendances, est d'avoir la capacité à refaire, reformater, restructurer sur la base de ces structures, des personnels existants et des ressources humaines et financières très limitées ; le tout est guidé par une logique de réforme institutionnelles pour rationaliser les procédures et formalités administratives. Au Sénégal par exemple, le Bureau organisation et méthode<sup>73</sup> constituait la pierre angulaire dans la création, la réforme et la cohérence des structures administratives. A ce titre, il a encadré la construction de l'ossature institutionnelle administrative du Sénégal indépendant, léguée par le colonisateur. Dans le cadre de sa mission originelle de modernisation, le BOM était chargé « *d'entreprendre toute étude de réorganisation des administrations publiques et des établissements publics* ». c'est Ainsi, jusque vers la fin des années 1980,

---

Université de Dakar, IFAN, 1972, p. 54; Jean-Claude GAUTRON, l'administration sénégalaise, Institut international d'administration publique (IIAP) Ed. Berger-Levrault, 1971, p. 42; voir également J-C. GAUTRON et M. ROUGEVIN-BAVILLE, *Droit public du Sénégal*, Paris, Ed. Pedone, 1977, p. 173.

<sup>70</sup> -Il s'agit de la Compagnie générale d'études et de recherche pour l'Afrique (COGERAF),

<sup>71</sup> Cf la loi 91-14 du 11 février 1991, abrogée et remplacée par la loi 99-04 du 29 janvier 1999.

<sup>72</sup> -Cf. M. CISSE, La politique de Modernisation de l'État du Sénégal, Mémoire de fin d'études, section administration générale, Dakar, ENAM, 1994- 1995

<sup>73</sup> - il a été créé en 1968 par le Président Senghor. Il a donné naissance en 1992 à la Délégation au Management Public (DMP). Cet organisme a été créé pour mieux conduire la rénovation de l'administration sénégalaise en s'inspirant de la science du management. Elle a, non seulement, reconduit l'essentiel des missions du BOM, mais elle s'est attelée à introduire dans l'administration publique des instruments du nouveau management public La fusion en 1998 de la DMP et de la Direction de l'Assistance Technique a permis la création d'une nouvelle entité de réforme administrative : La Direction de la Réforme de l'État et de l'Assistance Technique (DREAT)

l'administration publique sénégalaise a été marquée par d'importantes réformes macro - organisationnelles, relayées à partir de 1989-1990 par des réformes sectorielles plus ciblées, conséquences de l'évaluation des plans de redressement économique et financier et d'ajustement structurel lancés au cours de la période 1979-1986<sup>74</sup>. Mais, pour l'essentiel, les fonctions d'étude, d'assistance, de contrôle et de suivi, de conseil, d'information et d'innovation s'inspiraient des pratiques managériales dans les administrations publiques du Nord. En effet, dans les administrations publiques occidentales, l'orientation de la mentalité des hauts fonctionnaires vers un changement comportemental et réflexionnel (c'est-à-dire adopter les préceptes managériaux) a conduit à introduire des réformes appelées «nouvelle gestion publique» ou d'un «*management publics*». Dans les pays africains colonisés par la France, la tactique consistait à former les fonctionnaires au niveau central et déconcentré en finances, en droit, en comptabilité, en management stratégique<sup>75</sup> et ce malgré l'inexistence d'institutions spécialisées dans la professionnalisation du management, comme ce fut le cas en Europe occidentale<sup>76</sup>.

Au Sénégal, le BOM a rendu l'administration publique plus efficace, plus opérationnelle moins bureaucratique en introduisant un mode de gestion fondé sur quelques règles de management<sup>77</sup>. Dans l'imaginaire collectif de l'intelligentsia sénégalaise, la création de cette structure est indissociable «au génie organisationnel» de SENGHOR, le premier Président<sup>78</sup>.

La renommée et la considération dont bénéficiait le BOM, assuraient sa mystification et garantissaient une forte personnalité aux administrateurs qui y travaillaient notamment du point du rang prééminent dans le dispositif de l'appareil administratif et gouvernemental.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> - NATIONS-UNIES, *Monographie sur les réformes de l'administration publique de quelques pays africains: le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Sénégal*, Département des affaires économiques et sociales, Division de l'économie et de l'administration publique, ST/ESA/PAD/SER.E/13., New York, 1999.

<sup>75</sup> - R-F. GUILLEMANT, *Les Réformes administratives en France et en Grande-Bretagne*, édition l'Harmattan, 1998, p. 191

<sup>76</sup> La France s'est mise à l'Ecole américaine, où l'une des grandes réussites de l'ENA a été la création rapide d'une nouvelle génération de fonctionnaires, un groupe d'employés de l'État, professionnels et modernisateurs. Voir Marie-Laure DJELIC, «L'arrivée du changement en France, un retour historique sur les liens entre managérialisme et État», in: *Politiques et Management Public*, volume 22, n°2, juin 2004, p. 7.

<sup>77</sup> - Entretien avec Abdou Aziz Tall, Ancien Ministre chargé du Plan Sénégal Emergent, journal L'Observateur, Aout 2018

<sup>78</sup> - Le président Senghor est considéré par la plupart des sénégalais, à tort ou raison, comme ayant été un homme de dialogue, de méthode et de rectitude dans la gestion des affaires publiques

<sup>79</sup> - Au Sénégal, le secrétaire Général de la présidence de la république dispose d'un rang élevé dans la hiérarchie gouvernementale suivant le régime politique du moment. C'est aussi, un organe essentiel sur lequel s'appuie le Président de la République en matière administrative. Par l'étendue de ses pouvoirs et la confiance que lui accorde le chef de l'État, il devient sous l'Administration SENGHOR, l'autorité administrative la plus haute. De façon constante, il a été choisi parmi les hauts fonctionnaires les plus chevronnées, représentant l'élite politico-administrative de la fonction publique. L'influence prégnante de deux personnalités, Omar WELE et surtout de Jean COLLIN, réputés

A la suite du BOM, d'autres structures ayant pour vocation de modernisation sont institués, variant d'un Etat à l'autre<sup>80</sup>, et qui devront adapter les administrations publiques des pays en voie de développement aux exigences du développement organisationnel : efficacité des structures administratives, compétence des ressources humaines et nouvelle donne des relations entre l'administration publique et ses usagers.

La création du ministère délégué, chargé de la modernisation<sup>81</sup>, puis son érection en Ministère plein<sup>82</sup> constitue le parachèvement de la volonté de l'Etat sénégalais de performer son administration publique en procédant progressivement au changement des hommes, des méthodes et des comportements mais aussi et surtout des mentalités dans l'Administration publique. Il apparaît ainsi qu'une véritable mission de révolution gestionnelle et comportementale du personnel est assignée à la nouvelle structure ministérielle. La réalisation de cette mission dépend de certains impératifs dont notamment la concertation sociale<sup>83</sup> et l'inculcation de la culture de la bonne gouvernance. Et la conséquence de cette mission devrait annihiler les rapports clientélistes<sup>84</sup> qui entraînent un contournement des règles, et favoriser des relations saines entre l'Administration et les usagers-clients dont le mode d'expression le plus abouti, est la simplification des procédures administratives.

Par ailleurs, les pays francophones en voie de développement comme ceux de l'espace UEMOA ont, à travers la directive n°6/2009 entrepris des réformes, en ce

---

pour « leur rigueur et leur sens élevé » de l'État, aurait contribué au rayonnement du Secrétariat de la Présidence et des services qui y étaient rattachés. J. COLLIN, Ministre d'État et Secrétaire général de la Présidence, est passé par ordre de préséance comme le premier des ministres nommés assurant même l'intérim du Président de la République en 1987. On comprend aisément, le mythe qui entourait le BOM en tant que service rattaché au Secrétariat général de la Présidence de la République et le fait qu'il soit catalogué comme le laboratoire de l'État du Sénégal en matière administrative. L'aura dont disposait le Secrétaire général sous le régime socialiste s'est fortement amenuisée sous le régime libéral après l'alternance politique intervenue en 2000. Voir Mohamed FALL, l'évolution et le fonctionnement du Secrétariat Général de la Présidence de la République depuis 1960, mémoire de fin d'études, ENAM, 1994

<sup>80</sup> C'est le cas de la délégation au management public

<sup>81</sup> -Ce ministère, crée par décret n° 91- 429 du 7 avril 1991, en plus d'un service technique qui est la Délégation à l'Informatique, avait sous sa tutelle d'importants services administratifs destinés à la réforme des structures administratives, au perfectionnement et au contrôle des effectifs de la fonction publique.

<sup>82</sup> - le Ministère plein a été créé par décret n° 93-720 du 2 juin 1993, portant nomination des Ministres. Le Ministère délégué auprès du Premier Ministre, chargé de la Fonction publique, de l'Informatique et de la Modernisation de l'État devient alors le Ministère de la Modernisation de l'État et de la Technologie. C'est en 1993 qu'un Ministère de la modernisation de l'État et de la Technologie figure dans le dispositif gouvernemental

<sup>83</sup> - Cf. Document de la Délégation au Management Public, Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance, enquêtes auprès des usagers du service public, Ministère de la Modernisation de l'État, Dakar, juillet 1999. Cette technique de concertation a été présentée en France lors du colloque de l'Association pour l'Amélioration des Rapports entre l'Administration et le public, du 14 mars 1985 sur les « groupes d'innovation et de progrès dans l'administration »; il s'agissait d'associer les agents et les usagers à la démarche de modernisation en développant entre autres « la concertation dans la fonction publique », au « moyen de groupes de réflexion ou cercles de qualités » et les liaisons avec les usagers

<sup>84</sup> - MEDARD J F, « Clientélisme politique et corruption », *Revue Tiers Monde*, tome XLI, n°61, janvier-mars 2000



qui concerne la gestion des finances publiques, selon les standards internationaux en matière de de préparation, d'exécution et de contrôle budgétaire<sup>85</sup>. Partout dans les pays de l'UEMOA, par exemple, des réformes ont été entreprises en vue non seulement d'augmenter les capacités institutionnelles du Ministère chargé des finances, mais également d'adapter leurs missions aux exigences nouvelles de développement et de transparence. Il en est ainsi le cas du Sénégal<sup>86</sup>.

Pour autant que le génie sénégalais de la modernisation a procédé à des réformes pour adapter ses structures aux exigences nouvelles; ces réformes présentent toutefois certaines équivoques et obscurités.

## **B Les équivoques liées aux réformes de l'Administration**

Le début du XXIème siècle marque une nouvelle ère dans les pays en voie de développement notamment en termes d'innovation institutionnelle et administrative pour l'efficacité de l'action administrative. C'est ainsi que, démarré dans les pays du nord<sup>87</sup>, et reprise dans pays du sud<sup>88</sup>, l'agenciation a été considérée comme modèle d'externalisation de certains pans d'activités de l'Administration publique, le plus souvent imposé par les bailleurs de fonds. Il faut signaler que le concept traduit un modèle spécial d'institutions administratives du fait que les syntagmes usuels renvoient à la signification de plusieurs structures<sup>89</sup> qui peuvent prêter à

---

<sup>85</sup> - <http://evaluation.francophonie.org/IMG/pdf>, Culture et pratique de l'évaluation des politiques publiques, quels enjeux et défis pour le Sénégal, journée sénégalaise de l'évaluation, 1ère édition, octobre 2008.

<sup>86</sup> - Entre 2002 à 2010, l'évolution de l'organisation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) a été marquée par des créations et des mutations de nouvelles structures qui ont fondé principalement le besoin d'une mise à jour du décret n° 95-040 du 10 janvier 1995 portant sur sa structuration consacrée par la signature du décret n° 2008-642 du 16 juin 2008. En effet, la recherche d'une adéquation entre les orientations de la politique économique de l'État et le recentrage de l'intervention publique dans ses missions régaliennes ont eu pour conséquence d'intégrer certains services dans l'organigramme du Ministère de l'Economie ou d'en transférer d'autres dans certains ministères. C'est ainsi que la prise en compte de certains aménagements s'est avérée nécessaire en ce qui concerne notamment des services rattachés au cabinet du Ministère de l'Economie et des Finances. Cela a été le cas du Fonds de promotion Economique (FPE) érigé en Banque nationale de Développement économique le 10 mars 2008 à la suite de l'agrément de la BCEAO, de la Cellule de Suivi des programmes et de l'Unité de Politique Economique (UPE) transformées respectivement en Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique (UCSPE) et du Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD), de la cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF).

<sup>87</sup> - La Grande Bretagne, sous l'impulsion de Margaret THATCHER, a initié la mise en place des agences d'exécution (Executive Agencies). Le rapport IBBS, connu sous le titre « Improving management in government: the next steps » que l'on pourrait traduire par (Amélioration de la gestion dans l'administration: les prochaines étapes) soulignait que les structures administratives héritées par les conservateurs à l'État social britannique instauré après la seconde guerre mondiale, étaient très lourdes. La recommandation la plus significative que Sir Robin's déduit de cette étude fut que « des agences devraient être établies pour remplir les fonctions exécutives du gouvernement dans une politique et dans un cadre d'indication de ressources fournies par un département ou ministères ». Cf. House of Lords, Select Committee of Public Report, Part 3, §72, Her Majesty's Stationery Office (HMSO), 1998

<sup>88</sup> En Afrique le système n'était pas très développé mais depuis l'alternance présidentielle au Sénégal, ce pays à l'instar de la Tunisie, a affiché une pléthore d'agences.

<sup>89</sup> GUETTIER, Christophe, « Les agences administratives en France », in: Les cahiers de la Fonction publique, n°259, mars 2006.

confusion comme une agence de banque, de poste ou même comme une agence comptable ou de presse. Les agences administratives constituent généralement des organismes publics formellement intégrés au pouvoir exécutif, autonomes ou relativement autonomes, mais ne peuvent définir par elles-mêmes un type de politique publique<sup>90</sup>.

Les agences se caractérisent généralement par quatre traits essentiels. D'abord, elles travaillent dans le cadre d'objectifs et de ressources bien définis et fixés par une autorité gouvernementale ; la responsabilité de leurs tâches quotidiennes est déléguée à leurs dirigeants ; elles requièrent des instruments de gestion autonome pour atteindre les résultats ; leur activité est régie par un « *document cadre* » entre dirigeant et ministre contenant les objectifs et les résultats à atteindre<sup>91</sup>.

La volonté de réformer les services publics s'est accentuée à la suite de la dégradation des finances publiques dans les années 1980, le Sénégal a initié un projet de réforme de l'État dont l'une des facettes se décline dans l'allégement et la simplification des procédures administratives. C'est en 1987 que l'idée d'une « agenciation » a été émise par le gouvernement avec le projet d'externalisation de certains services de l'État. Ainsi, le Bureau Organisation et Méthode a été chargé de conduire des études sur la Direction de l'Entretien Routier et du Matériel (DERM) du Ministère de l'Équipement et la Direction de l'Entretien et de la Maintenance (DEM) du Ministère de l'Hydraulique pour valoir et servir de test, lequel n'a jamais fait l'objet d'une application<sup>92</sup>. Deux décennies plus tard, force est de constater la pléthore des services externalisés de l'administration centrale. En raison de la diversité des agences et leur tendance à se multiplier, il est apparu nécessaire de mener une réflexion sur le phénomène<sup>93</sup>. En effet, le caractère pléthorique des agences pose un problème d'ancrage institutionnel solide et une équation de variation constante de celles-ci aux administrations de tutelle à cause des fréquents remaniements ministériels ou de la possible suppression d'un ministère dans l'attelage d'un nouveau gouvernement. Ce qui laisse présager un va et vient incessant entre les départements ministériels. L'exemple le plus patent est la Direction des PME qui a changé 5 fois de rattachement entre 2001 et 2005<sup>94</sup>. Selon le rapport provisoire de la mission d'évaluation des agences, commandé par la

---

<sup>90</sup> - GUETTIER, idem

<sup>91</sup> - GUETTIER, ibidem

<sup>92</sup> - Voir à ce titre A. NOBA, *Les Agences publiques sénégalaises: Enjeux et perspectives*, Mémoire de fin d'études, Ecole Nationale d'Administration du Sénégal, 2005.

<sup>93</sup> - A. NOBA, *Les Agences publiques sénégalaises: Enjeux et perspectives*, Mémoire de fin d'études, op.cit.

<sup>94</sup> - Cf. Etude sur les Normes et Procédures de Création de Structures Administratives, Direction de la Réforme de l'État et de l'Assistance Technique (DREAT), mars 2009, p. 7.

Délégation au Management Public en 2006, 80 % des agences et structures similaires n'étaient pas dotées de statut juridique<sup>95</sup>.

En sus de ce phénomène d'agenciation, il est noté une subsistance du modèle de gestion classique de l'Administration centré sur les ministères<sup>96</sup> qui ne répondent généralement pas aux besoins organisationnels et fonctionnels de l'Administration publique moderne<sup>97</sup>. Même si dans le cas sénégalais, la raison principale est de rendre la pratique administrative rigoureuse ; la réalité à laquelle on assiste reste une administration submergée, chargée et lourde d'où la volonté de l'exécutif de contourner l'appareil administratif traditionnel, notamment après l'alternance politique de 2000. D'un objectif de modernisation, l'on passe à une externalisation excessive conduisant à une mise en place des agences de façon prodigieuse et peu efficace avec l'ouverture aux étrangers de certains secteurs viatiques comme l'eau, l'électricité <sup>98</sup>(la SENELEC Société Nationale d'Électricité est rachetée par Hydro-Québec et Elyo (France). Un retrait partiel ou un aveu d'impuissance de l'Etat à exécuter les services publics de manière efficace et transparente.

L'ambiguïté des réformes se manifeste également dans le renouvellement du personnel administratif et technique au sein de l'administration. En effet, l'idée de base consistait en la rénovation de la gestion des ressources humaines qui requérait une adaptation du personnel à l'évolution économique et technologique or la fonction publique sénégalaise a toujours été une fonction publique de carrière et non d'emploi. Avec le développement technologique et l'avènement de la nouvelle économie, elle a eu besoin de cadres qui ont obtenu des formations spécifiques dans de grandes universités et qui n'ont pas exclusivement suivi le cursus de l'École Nationale d'Administration (ENA). Cependant, l'appel à des expertises extérieures qui n'avaient pas connu une carrière dans la fonction publique et qui n'étaient pas nécessairement imprégnés des réalités<sup>99</sup> de cette administration publique a créé des confusions.

---

<sup>95</sup> - Cette absence de statut juridique a été l'une des raisons de l'adoption en 2009, de la loi d'orientation n° 2009-20 sur les agences d'exécution

<sup>96</sup> - C'est le cas dans les Etats francophones d'Afrique noire qui ont considérés les Ministères comme les véritables structures pouvant assurer le fonctionnement correct de l'Etat. S'il en est ainsi c'est parce le service public est réduit au simple traitement questions basiques des citoyens. (par exemple, signature de certains documents administratifs).

<sup>97</sup> -A. SCHIK, « Les agences à la recherche de principes », in: *Les autres visages de la gouvernance publique: agences, autorités administratives et établissements publics*, OCDE 2002, p. 35

<sup>98</sup> -M. DIOUF, *L'endettement puis l'ajustement. L'Afrique des institutions Bretton Woods, Forum du Tiers-Monde*, L'Harmattan, 2002, p. 174; voir également, Gilles DURUFLE, le Sénégal peut-il sortir de la crise, op.cit., p. 113

<sup>99</sup> - C'est pourquoi, l'Agence Sénégalaise pour l'Innovation Technologique (ASIT) a été mise en place par le décret n° 2001-211 du 19 mars 2001, suivie de l'Agence de Régulation des Télécommunication (ART) et l'Agence de l'Informatique de l'État (ADIE), respectivement créées par décret n° 2001-15 du 27 décembre 2001 et par décret n° 2004-1038 du 23 juillet 2004.

## Conclusion

La construction de l'administration publique du Sénégal s'est effectuée dans un contexte socio politique colonial d'inspiration fortement française mais intégrant des valeurs intrinsèques de la société. Cette collision de bureaucratie et de valeurs traditionnelles a donné naissance à un maillage assez homogène, une imbrication au point que certains auteurs pensent que l'architecture administrative est la résultante d'un contrat social<sup>100</sup>.

Par le gonflement et la complexification des missions qui lui sont assignées, l'administration publique, s'oblige à faire face à cette nouvelle donne essentielle qui est de répondre aux nouveaux défis de développement économique et social, à travers des réformes institutionnelles, juridiques, managériales et administratives. Mais ces réformes quoique innovantes, ne dissipent pas les tares sociétales et politiques resurgies dans l'Administration à savoir la pléthore d'agents, la politisation à outrance, la prolifération des structures «agences» ou encore les contre-valeurs anti développement. C'est dire que la construction de l'architecture administrative demeure hybride et conso sociative.

En dépit des pesanteurs de toute nature, l'Administration publique se donne constamment les moyens de se réformer pour se moderniser et s'adapter aux nouveaux impératifs d'efficacité et de transparence, parfois édulcorés par des déficiences résultant de la culture, de la tradition historique.

---

<sup>100</sup> D.C. OBRIAN, *Ibidem*