

L'évolution de l'administration publique : missions, organisation et fonctionnement

Fabrice NFOULE MBA
Chargé de recherche
IRSH-CENAREST (Libreville-Gabon)

Introduction

La présente fiche technique est tirée de notre communication au cycle de conférences du département des dynamiques sociales. Elle présente et analyse, en s'appuyant sur F. Chauvin (2002), les différentes évolutions des missions, du fonctionnement et de l'organisation de l'administration publique. Mais, au-delà d'une acquisition des notions théoriques et juridiques tirées des travaux de P. Edilio (1981) et M. Leroy (1998) permettant de définir et de comprendre l'administration publique en général, nous avons privilégié une démarche qui facilite l'appropriation des aspects pratiques du contexte gabonais en particulier. Cette inclinaison sur le cas spécifique du Gabon résulte de nos réflexions antérieures (F. Nfoule Mba, 2011 et 2017) qui ambitionnaient de cerner l'administration à l'aune des mutations et de l'extension du domaine d'intervention de l'État. Aussi apparaît-il important de comprendre le maillage services centraux-services extérieurs. Chacun de ces segments, aux caractéristiques bien spécifiques, tient un rôle essentiel dans la matérialisation des politiques publiques selon P. Edilio (1981). Les moyens d'action de l'administration et les missions de service public qu'elle doit accomplir suscitent également un intérêt particulier. C'est au regard de ces préoccupations que nous avons scindé notre présentation en quatre parties : l'administration et l'État, les missions, l'organisation et le fonctionnement.

1. L'administration comme bras séculier de l'État

L'État unitaire est caractérisé par l'existence d'un centre d'impulsion politique et juridique unique. Il en résulte que les citoyens sont soumis aux règles identiques. En matière de politiques publiques, les populations, quelle que soit leur localité d'installation, sont donc en droit d'exiger des traitements équivalents en qualité et en performance. À ce titre, les prestations délivrées en termes de santé, d'éducation, de sécurité, mais aussi d'infrastructures, d'accès à l'eau et à l'électricité... doivent être assurées dans la moindre portion du territoire national découpé en circonscriptions administratives. Cette uniformisation et l'exigence du service public¹ qui en émane interpellent particulièrement l'administration qui est considérée comme un acteur principal de la mise en œuvre des politiques publiques. Il est difficile de trouver des

1. La notion de service public est appréhendée ici comme étant un ensemble d'actions et de prestations visant, à différents échelons de l'État, la satisfaction des besoins d'intérêt général.

définitions standards à l'administration publique. En tant que concept ayant prise sur des réalités ou des situations diverses de la vie en communauté, plusieurs contenus peuvent être appliqués pour comprendre et circonscrire ses actions ou domaines d'intervention. Toutefois, au plan institutionnel, l'administration apparaît comme un ensemble d'organes participant du service public. Liées entre elles par des rapports hiérarchiques, ces structures se déclinent en directions, services, bureaux, etc. Au plan corporatiste, l'administration peut être appréhendée à travers ses personnels regroupés en de multiples corps de métiers. C'est sur ce corpus institutionnel et technique que l'État s'appuie prioritairement pour matérialiser les politiques publiques. Mais l'administration se caractérise aussi par des missions, un fonctionnement et une organisation en perpétuelle évolution.

2. Les missions et le fonctionnement

Au départ assez restreintes, les missions de l'administration ont subi beaucoup évolué au cours de l'histoire. Pendant longtemps, les populations ont eu avec l'administration des contacts sporadiques consistant à légaliser quelques rites basiques de la vie en communauté, à savoir la naissance, les actes d'État civil, les mariages, les décès, et pour certains, le paiement de l'impôt. Or, les exigences d'une protection sociale, d'une fiscalité plus raffinée, mais aussi des réglementations complexes et des interventions économiques diversifiées... ont amené les citoyens à avoir des contacts plus fréquents avec les services publics. Cela a induit un élargissement et une complexification des missions de l'administration. Cette extension des missions de l'administration est une conséquence directe de l'élargissement du rôle de l'État. Auparavant, l'État s'occupait essentiellement de la souveraineté, à savoir la défense et la sécurité du territoire, la diplomatie et, dans une certaine mesure, la collecte de l'impôt. Même si, ces activités régaliennes demeurent son apanage, il n'en reste pas moins que son domaine d'intervention s'est considérablement élargi. Désormais, à ces missions traditionnelles s'ajoutent des missions financières, économiques, culturelles et sociales. C'est fort de cela que, chargée de la matérialisation des politiques publiques, l'administration est aujourd'hui appelée à diversifier et à élargir ses interventions. Aussi, dans le cadre de ce que M. Leroy (1998) qualifie de «polyvalence du service public», l'administration assure-t-elle trois missions principales : d'abord les missions de souveraineté et les missions financières, ensuite les missions culturelles et les missions sociales, enfin les missions sectorielles et les missions liées au cadre de vie. Toutefois, assurer le service public implique une application pratique et quotidienne de la gestion des affaires de l'État. Or, en la matière, le bon sens ne suffit pas à maîtriser toutes les crises ni à prévoir l'imprévisible. Il faut y adjoindre l'imagination.

La vision de l'administration doit embrasser l'avenir et se hisser au niveau des grandes options engageant le destin

de la collectivité. Si les autorités politiques légitimement et légalement consacrées sont chargées de les définir, il incombe à l'administration de les matérialiser. Aussi doit-elle apporter son expertise dans la conception et la concrétisation des programmes étatiques. C'est dans cette optique que P. Edilio (1981, p. 14) affirmait que «celui qui détient le savoir est précieux à celui qui possède le pouvoir». L'accomplissement de cette mission d'assistance et d'accompagnement nécessite des outils spécifiques destinés à connaître, prévoir et décider. Un des rôles importants de l'administration consiste donc en la collecte des informations et en la diffusion des expériences à travers des réflexions pouvant être utiles à l'action publique. Mais comment l'administration fonctionne-t-elle ?

Les missions de l'administration sont assurées tant par des services centraux que par services extérieurs, régionaux ou territoriaux de l'État. En termes de fonctionnement, on parle alors d'un service public pris en charge par un mode de gestion directe. Cette modalité suggère que l'appareil administratif soit déployé sur différentes portions du territoire national. On parle alors d'une déconcentration à travers laquelle les différentes entités administratives déployées sur le territoire national demeurent soumises aux autorités hiérarchiques centrales. Mais le service public peut également relever d'autres formules d'organisation dites «indirectes» comme les établissements publics, les entreprises publiques, les concessions, les ordres professionnels, etc. Au-delà de l'allégement des procédures, ces dispositifs postulent une plus grande efficacité du service public. Indépendamment des modalités de fonctionnement direct ou indirect, il reste que l'administration s'organise de manière assez spécifique.

3. L'organisation

La description que P. Edilio (1981) fait de l'administration indique qu'elle comprend des services centraux et des services extérieurs.

Les administrations centrales sont des services de l'État directement rattachés aux autorités politiques centrales. Éléments importants de l'appareil administratif, elles sont chargées de préparer les textes réglementaires, les projets de loi ainsi que toutes les décisions et orientations qui traduisent les options arrêtées par les autorités constitutionnelles. Elles veillent également à leur exécution. Au Gabon, comme ailleurs, elles sont placées sous l'autorité directe d'un ministre. Regroupées au sein des secrétariats généraux, les services centraux se déclinent, selon des rapports hiérarchiques, en directions générales, directions, services et, dans certains cas, en bureaux et centres d'études, voire des départements. Pour autant, il n'y a pas de structure type d'une administration centrale. En effet, les compétences de chaque ministère sont découpées en un certain nombre d'attributions détenues chacune par une ou plusieurs directions générales ayant en charge un secteur précis d'activité. Ces directions peuvent être qualifiées de «verticales», en ce qu'elles s'occupent d'un

secteur bien circonscrit. C'est le cas de la Direction Générale de l'Enseignement Supérieur dont les compétences se limitent aux attributions de son ministère. Mais, il existe également des directions aux compétences «transversales», en ce qu'elles gèrent une catégorie de sujets non seulement pour un ministère, mais aussi pour l'ensemble du gouvernement ou de l'édifice institutionnel. La Direction Générale de la Fonction Publique, qui assure la cohérence de la gestion des situations administratives de l'ensemble des agents de l'État, apparaît comme une excellente illustration de l'horizontalité administrative. Ses compétences débordent largement le cadre du ministère de la Fonction publique et touchent, non seulement les autres départements ministériels, mais aussi l'ensemble des institutions et des organes de l'État. Mais, qu'ils soient transversaux ou verticaux, les services centraux définissent et appliquent la politique gouvernementale selon la localisation et la compétence géographiques.

Les administrations centrales sont, en général, installées dans les villes-capitales. Pour le cas du Gabon, il s'agit de Libreville. Mais le critère de localisation n'est parfois pas assez significatif. Libreville, capitale politique et administrative, abrite de nombreuses administrations provinciales et régionales. En la matière, les circonstances historiques qui en ont simultanément fait, à la fois la capitale politique du Gabon et le chef-lieu de la province de l'Estuaire, suscitent une certaine confusion. On n'y retrouve autant les services centraux que les administrations provinciales. Ce sont, par exemple, les cas de la Trésorerie Provinciale de l'Estuaire, du Gouvernorat et des Préfectures... qui se retrouvent implantés dans la capitale au même titre que les services centraux. Cette nuance ne s'applique pas au critère de compétence géographique.

Bien que localisés dans la capitale, les services centraux ont compétence sur l'ensemble du territoire national. Ils donnent des directives et des impulsions nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques et assurent la surveillance et le contrôle de l'exécution des directives émises aux services extérieurs. Cette donnée est également valable pour les services extérieurs qui appliquent les lois et règlements sur le territoire national dans le cadre des instructions et des moyens qu'ils reçoivent de l'État. Il s'agit non seulement des directions ou services provinciaux, mais aussi des subdivisions régionales des différentes administrations. Selon leurs attributions respectives et domaines d'intervention, la structure et l'organisation des services extérieurs sont variables. On n'organise pas une inspection provinciale du travail comme une trésorerie provinciale. Dans l'interland, ces services sont placés sous l'action coordinatrice des autorités administratives locales que sont les gouverneurs, les préfets et les sous-préfets.

F. Chauvin (2002) établit que ni les services centraux ni les services extérieurs ne possèdent la personnalité morale. Ils ne sont que des éléments dans l'ensemble qu'est l'État. Ce sont donc des rouages dont l'État se sert pour concrétiser

les politiques publiques. Ils se différencient des organismes autonomes (établissements publics, concessions, entreprises publiques ou parapubliques) à qui l'État peut confier des missions de service public. Quelles que soient leurs missions, les administrations centrales ont une structure assez semblable. Toutefois, leur organisation et structure ne sont pas figées. Elles sont systématiquement affectées par les fluctuations dans la répartition des attributions gouvernementales, souvent occasionnées au gré de la conjoncture politique ou des nécessités de la gestion de l'État. Certains services centraux sont déployés auprès de certaines institutions ou autorités politiques (Président de la République, Premier ministre et présidents d'institutions constitutionnelles). On parle alors des organes techniques à caractère politique.

Au milieu des années soixante, le Chef de l'État et du gouvernement a disposé d'un secrétariat général du gouvernement. Administration légère, ce service assurait le support au Conseil des ministres en préparant l'ordre du jour, la convocation, mais aussi le compte rendu et la mise en forme des décisions (F. Nfoule Mba, 2017, p. 40). D'autres instances comme le cabinet du Premier ministre, le secrétariat général de la Primature et divers organes de coordination et de liaison autour du Chef de gouvernement² participaient également de cette mission de soutien à l'activité gouvernementale. Le Parlement, le Conseil économique et social, la Cour constitutionnelle... disposent également des services administratifs. Que dire du fonctionnement de l'administration?

4. Le fonctionnement ou les moyens d'action

Les moyens d'action des services centraux et des services extérieurs fournissent une bonne approximation du fonctionnement de l'administration. À ce propos, on distingue trois principaux moyens d'action : le pouvoir réglementaire et budgétaire, le pouvoir d'impulsion et de contrôle, l'instruction des affaires les plus importantes.

Pour R. Guillien et J. Vincent (2010, p. 549-550), le pouvoir réglementaire consiste en l'élaboration des textes (lois, décrets, arrêtés). Il est souvent déclenché à la «commande» des autorités ministérielles par le canal des cabinets qui indiquent à l'administration les objectifs à atteindre. Le service compétent rédige alors le projet. Il importe qu'il décline plusieurs variantes, ainsi que des analyses faisant valoir les avantages et les inconvénients de chacune des options. Après les visas des différents échelons de la hiérarchie, le dossier est soumis à l'approbation du ministre. D. Alland et S. Rials (2003, p. 1177-1179) précisent que s'il s'agit d'un décret, il sera ensuite transmis au Premier ministre par l'intermédiaire du Secrétariat Général du Gouvernement dans l'optique d'une promulgation en Conseil des ministres sous la direction du Chef de l'État. L'avis du Conseil d'État est parfois requis, notamment pour les projets de loi.

2. À l'instar du Commissariat général à la refondation, le Contrôle général d'État, le Projet pour la bonne gouvernance...

Le pouvoir budgétaire de l'administration est de deux ordres : la préparation et la régulation. En amont, l'administration est techniquement chargée de préparer le budget de l'État. Cette tâche technique, qui requiert la collaboration de la Direction Générale du Budget, émane du pouvoir de régulation et de répartition de la dépense en aval. Il consiste, pour chaque administration, à recenser les dépenses à effectuer, à les évaluer et à assurer les arbitrages en fonction des prévisions de recettes et des décisions du gouvernement. Une fois le budget voté au Parlement, les administrations centrales engagent, liquident, ordonnancent elles-mêmes les dépenses ou délèguent les crédits aux services extérieurs.

Les attributions d'impulsion et de directive résident dans la capacité des administrations centrales à adresser des directives aux services extérieurs ainsi qu'à tous les organismes soumis à leur autorité. Dans cette optique, les administrations centrales effectuent un travail d'élaboration des directives. Celui-ci consiste en trois temps. D'abord, l'interprétation, la précision et le commentaire des lois et règlements. Ensuite, la définition des procédures de travail et la fixation des objectifs. Enfin, l'exigence des comptes rendus et des rapports. Lorsque ces directives sont diffusées sous forme générale, il s'agit des circulaires. Elles ont l'appellation d'instructions quand elles s'adressent nominativement à un chef de service local, pour lui indiquer une conduite à tenir.

Le pouvoir de contrôle et de surveillance des administrations centrales est la contrepartie naturelle des pouvoirs de conception, d'orientation et de direction. Il s'agit de veiller à la bonne application des orientations et autres directives émises aux services extérieurs. Ce contrôle, qui est une tâche traditionnelle des inspections générales des services, peut être effectué par des corps spécialisés, notamment les inspecteurs, les ingénieurs et autres contrôleurs mandatés par les ministères techniques. Dans certaines circonstances, les administrations centrales peuvent être amenées à prendre des décisions individuelles en appliquant directement la réglementation qu'elles ont contribué à élaborer. On parle alors d'instruction directe.

En effet, certains services centraux comme la Direction Générale des Relations avec les Institutions constitutionnelles ne disposent pas de services extérieurs. L'importance de la collaboration que cette instance d'appui à l'élaboration de l'activité institutionnelle, notamment aux plans législatif, juridique et technique ne leur octroie pas de pouvoir de tutelle sur les services administratifs des institutions constitutionnelles. Sur ce point, il apparaît que la tutelle est exercée à l'intérieur des chambres du Parlement, des Hautes Autorités Administratives et des institutions constitutionnelles. Si les secrétariats généraux y assurent la coordination technique des services, les présidents desdites institutions exercent directement la tutelle politique et administrative. Dans ces conditions, la DGRIC et les services centraux qui s'y rattachent allient quotidiennement le travail de conception aux tâches d'exécution. Mais, en dehors de cette particularité,

il est courant que les administrations centrales se réservent l'instruction directe des affaires les plus importantes. Dans ce cas de figure, les services extérieurs interviennent simplement pour la collecte des informations indispensables et l'exécution des directives. En somme, le partage des compétences, entre les services centraux et les services extérieurs, est effectué *a priori* par des seuils fixés de manière générale. Mais rien n'interdit à l'administration centrale d'instruire et de traiter directement, à l'improviste et au nom des ministres, un dossier qui relève normalement des services extérieurs. Ces situations sont régies par l'existence de délégation de pouvoir³ ou de délégation de signature⁴. Dans cette configuration, le ministre peut consentir de larges délégations de signature à ses collaborateurs des services centraux, voire du cabinet, tandis que les responsables des services extérieurs se voient plutôt attribuer des délégations de pouvoir.

Conclusion

L'administration publique, ses services et ses agents, sont dédiés au service public, c'est-à-dire que leurs actions et autres prestations tendent à satisfaire des besoins d'intérêt général. Pour ce faire, l'administration use des moyens et des procédés propres à la gestion publique. Or, bien que les services de l'État et les personnels publics soient soumis à des contraintes strictes, ils se doivent d'évoluer pour s'adapter aux contextes et aux nouvelles exigences du service public. Ces données les mettent face à des perspectives intéressantes et constantes de réforme.

Bibliographie

- ALLAND Denis et RIALS Stéphane (dir.) (2003), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF.
- CHAUVIN Francis (2002), *Administration de l'État*, 6^e Ed., Paris, mémentos Dalloz.
- EDILIO Paul (1981), *Les institutions administratives*, Paris, Hatier.
- GUILLIEN Raymond et VINCENT Jean (dir.) (2010), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz.
- LEROY Marc (dir.) (1998), *La polyvalence dans les services publics*, Paris, La Documentation française.
- NFOULE MBA Fabrice (2017), «Les limites des secrétaires généraux dans la mutation des institutions du pouvoir exécutif au Gabon (1964-1980)», *L'action publique en Afrique subsaharienne sous le regard des sciences humaines*, NFOULE MBA Fabrice (dir.), Saint-Denis, Connaissances et Savoirs, p. 37-58.
- NFOULE MBA Fabrice (2011), *La haute fonction publique au Gabon : les logiques de sélection d'une élite de 1956 à 1991*, Paris, L'Harmattan.

3. La délégation de pouvoir est attribuée à une autorité désignée par sa fonction.

4. La délégation de signature est attribuée à un agent public nommé désigné, ce qui fait qu'elle ne peut être subdéléguée et qu'elle prend fin lorsque le titulaire quitte son poste.