

# Administration publique : améliorer la transparence et la reddition de comptes

Ghada Ali Moussa

Dans une société inclusive les différences de race, genre, classe et génération ne comptent pas, et les pouvoirs militaire et économique sont subordonnés au pouvoir civil

Des politiques d'inclusion active créant des emplois durables et de qualité sont nécessaires, ainsi qu'un soutien à la participation sociale pour ceux qui ne peuvent pas travailler

Le conflit d'intérêts est lié à la réforme de la fonction publique. La corruption implique l'exercice de l'autorité publique dans son propre intérêt

L'inclusion sociale évoque la légitimité politique à travers une réflexion prolongée sur la double fonction, de légitimation et de régulation, des systèmes politiques légaux modernes.

Comme l'affirme Juergen Habermass, il existe une relation interne entre l'État de droit et la souveraineté populaire. L'analyse de la légitimité politique et le futur État-nation est basée sur un État-providence et sur les perspectives d'une politique des droits de l'Homme.

L'objectif d'une société inclusive exerce un attrait universel. Dans une société inclusive, les différences géographiques, de race, de genre, de classe et de génération ne comptent pas, en garantissant l'égalité de chances indépendamment de l'origine, et les pouvoirs militaire et économique sont subordonnés à l'autorité civile. La capacité de tous les citoyens à déterminer comment fonctionnent ces institutions est, sans doute, une caractéristique spécifique d'une société inclusive. Une société est inclusive aussi lorsque, face à de nouveaux défis, tels que les crises économiques, les tensions sociales, l'agitation politique et le changement climatique, elle octroie à tout le monde une responsabilité et l'opportunité de donner son avis.

L'inclusion sociale est une partie essentielle des ajustements nécessaires qui s'opèrent par le biais de nouvelles approches politiques et en choisissant les

plus efficaces, en utilisant les moyens disponibles d'une façon plus efficace et efficace, à travers la simplification et une meilleure sélection des objectifs et en tenant compte de la conditionnalité au moment de concevoir les politiques.

L'objectif de l'inclusion sociale n'est pas abstrait : dans le contexte politique actuel, il est fondamental. L'exclusion de l'exercice du pouvoir politique et économique provoque la rébellion (parfois armée) et sape la transition démocratique pacifique. D'une façon moins extrême, l'exclusion sociale se trouve derrière les révoltes urbaines et la désaffection des gens.

L'inclusion sociale comporte donc un important élément politique. Atteindre une inclusion sociale plus large est un besoin politique et cela, à son tour, permet de mesurer le progrès des sociétés vers la diminution de la marginalisation, la pauvreté et l'exclusion devienne un besoin.

## L'inclusion sociale après le 'Printemps arabe' : le cas de l'Égypte

Parler d'inclusion sociale après le Printemps arabe, bien qu'il s'agisse d'un élément essentiel de la transformation démocratique pacifique, est une question délicate, surtout au moment où nous assistons à

une troisième vague de révolutions.

La persistance de la pauvreté et du chômage et la croissante complexité des multiples désavantages exigeaient des politiques intégrales et intégrées qui n'existaient pas. En ce qui concerne la modernisation des systèmes de protection sociale, les prestations adéquates ne sont pas encore liées au marché du travail et à l'accès à des services de qualité dans une stratégie intégrée pour l'inclusion active. On réclame encore des politiques pour l'inclusion active facilitant l'obtention d'un emploi durable et de qualité pour ceux qui peuvent travailler, leur procurant les moyens nécessaires pour vivre dignement, ainsi qu'un soutien à la participation sociale pour ceux qui ne peuvent pas travailler, en particulier dans un pays comme l'Égypte, où la moitié de la population aide économiquement l'autre moitié.

La Révolution du 25 Janvier peut s'expliquer par de nombreuses raisons, telles que la frustration sociale, la marginalisation, la corruption et le détournement de l'État par l'élite gouvernante. Alors que la première phase de la tentative d'établir un système de gouvernement démocratique à travers l'accroissement de la transparence et l'honnêteté et la lutte contre la corruption se centrerait sur l'analyse et la compréhension du contexte de corruption, du système de gouvernement et des mesures pour lutter contre la corruption importantes pour l'admi-

## Perception de la corruption en Égypte

Dans quelle mesure croyez-vous que les secteurs suivants sont corrompus ?  
(1 : Pas corrompu... 5 : Très corrompu)

Partis Politiques	Parlement Législatif	Armée	ONG	Médias	Institutions religieuses	Entrepreneurs secteur privé	Éducation	Justice	Santé	Police	Fonctionnaires
4.0	3.8	3.2	2.8	4.1	2.6	3.3	3.8	3.6	3.9	4.1	4.0

Source : Baromètre mondial de la corruption 2013. Transparency international.

nistration publique, la phase actuelle met plus l'accent sur la connaissance du contexte spécifique des mesures de prévention efficaces, ainsi que sur les facteurs sous-jacents pour leur application effective.

En cette période d'incertitude vis-à-vis du système de gouvernement à venir il faudrait se centrer plus sur l'effet que provoqueraient un appareil étatique et une fonction publique transparents, impartiaux et rendant des comptes, sur le succès d'une transformation « démocratique », liée aux conditions nécessaires suivantes :

- S'adapter aux nouvelles exigences découlant d'une nouvelle relation entre l'État et les citoyens.

- Divulgence de l'information, Loi de liberté d'information : importance politique de la transparence pour contrôler la corruption.

- Transparence et intégrité des Lois de la Fonction Publique.

- Recrutement public : réglementations, en tant qu'instruments et institutions importantes pour l'intégrité du processus où s'entrecroisent les secteurs privé et public.

- Changer la relation entre la fonction publique/administration publique et les citoyens pour renforcer la responsabilité sociale.

- Contrôler et financer les services publics dans un contexte structurellement corrompu avec peu de moyens.

- Résoudre les conflits d'intérêts : l'importance de l'impartialité dans la prévention de la corruption.

L'idéal *weberien* de la relation État-citoyen est basé sur la croyance selon laquelle il existe un contrat social : les citoyens payent leurs impôts à l'État et, en échange, ils espèrent obtenir un accès gratuit ou subventionné à des services publics de bonne qualité pré-

tés de façon impartiale, c'est-à-dire, où la loi est appliquée en accord avec ce qu'établit le droit ou la politique. L'un des présupposés fondamentaux de l'idéal *weberien* est qu'il existe un État de droit. Une partie de ce concept présuppose un même traitement égalitaire et impersonnel pour des cas égaux. Mais là où la relation fiscale n'existe pas, la relation État-citoyen est différente de l'idéal *weberien*. La demande de services publics de qualité gratuits ou subventionnés et accessibles pour tous sans contribution, pourrait être perçue comme parasitaire, et il se produirait une perte de participation individuelle dans le système de gouvernement (en réduisant les attraits d'exercer l'exigence de responsabilité). De plus, si la prestation de services publics est monopolisée par l'État, et si pour y avoir accès il est nécessaire de payer des pots-de-vin et des « frais d'utilisateurs » (parfois justifiés du fait de l'infra-dotation du secteur public), il y a peu de différences entre cette prestation de services et les transactions commerciales de services dans le secteur privé.

Le conflit d'intérêts est lié à la réforme de la fonction publique et du recrutement public. La relation avec la corruption est évidente : la corruption implique l'exercice de l'autorité publique dans son propre intérêt ou pour satisfaire des intérêts particuliers qui n'ont rien à voir avec la satisfaction de l'intérêt général. Dans les systèmes politiques extractifs, l'utilisation des postes publics pour satisfaire des intérêts personnels est quelque chose d'habituel. Les dispositions sur les conflits d'intérêts sont une façon de protéger l'égalité puisqu'elles exigent que la décision soit prise de façon impartiale en accord avec les normes légales, évitant donc

ainsi le risque d'influence des penchants personnels ou d'un groupe.

## L'Égypte et la Convention des Nations unies contre la corruption et les Objectifs du Millénaire pour le développement

**D**e même que les médias et la société civile, les institutions gouvernementales reconnaissent le fait qu'il existe un intérêt général croissant pour la Convention des Nations unies contre la Corruption et les expériences mondiales dans la lutte contre la corruption. Dans le cas de l'Égypte, l'une des raisons qui expliquent l'attention accordée à la Convention de l'ONU depuis la Révolution du 25 Janvier est la possibilité de récupérer les biens cachés à l'étranger provenant des transactions dérivées de la corruption de l'ancien régime. La Convention présente un éventail d'instruments pour combattre la corruption basés sur l'expérience acquise au fil du temps. Cependant, elle offre peu de conseils en ce qui concerne l'établissement des priorités dans le cas concret de l'Égypte. Les chapitres sur l'évaluation par pairs ne se choisissent pas en fonction des besoins d'un pays, mais en fonction du besoin d'effectuer les révisions du pays selon le processus de révision de l'application qu'impose la Convention. Cependant, l'engagement de la Convention contre la Corruption de l'ONU est très important pour maintenir l'intérêt que suscite la prévention de la corruption.

En ce qui concerne le programme mondial pour améliorer la gouver-

nance, dont font partie par exemple les Objectifs du Millénaire pour le développement et le développement humain, la corruption affaiblit les initiatives pour appliquer ces politiques puisque les normes légales sont ignorées et, donc, les éléments destinés à contribuer au succès de leur application sont plus faibles. Là où l'application ou le respect de la loi n'est pas la raison principale aidant à mesurer les résultats en matière de gouvernance, il existe d'autres sources autoritaires, comme le clientélisme, qui exercent l'autorité publique, ajoutées à d'autres facteurs qualitatifs comme le manque de professionnalisme dans la fonction publique. La soumission fréquente à un chef, plutôt qu'aux dispositions des normes légales, est un problème dans tout le secteur public égyptien.

Avec la création du Comité pour la Transparence et l'Intégrité en 2007, le gouvernement démontra sa volonté de lutter contre la corruption, d'améliorer le fonctionnement de la fonction publique, d'augmenter la confiance des citoyens et d'améliorer sa classification en ce qui concerne certains indicateurs comme l'Indice de Perception de la Corruption. Cependant, le nombre important d'institutions, en partie non coordonnées et consacrées à la lutte contre la corruption avec différentes missions, compliquent le développement de leurs fonctions de façon effective et efficace, ce qui requiert un mécanisme de coordination afin d'obtenir de meilleurs résultats et de répondre aux exigences des citoyens.

Le Comité pour la Transparence et l'Intégrité fut créé en 2007 par un décret promulgué par le premier ministre. Il est composé de 15 membres qui représentaient à ce moment-là le parti au gouvernement, l'opposition, la société civile, les médias, le secteur privé et les institutions qui luttent contre la corruption. Sa mission est d'agir en tant qu'instrument de conseil indépendant du premier ministre sur des questions de transparence et d'intégrité dans la fonction publique. Jusqu'ici, le Comité a élaboré trois rapports et une étude qui analysent le cadre légal et institutionnel, l'excédent de personnel et les bas salaires dans la fonction publique. Il a travaillé

sur des questions comme les obligations de l'État vis-à-vis de la Convention de l'ONU contre la Corruption, il a appuyé le gouvernement, plus précisément en ce qui concerne la transparence et l'intégrité dans la fonction publique et le développement d'une stratégie contre la corruption, et il a collaboré avec la société civile et les médias dans la lutte contre la corruption. Son travail est centré sur les mesures de prévention, en particulier dans la fonction publique.

En 2010, une nouvelle institution, le Comité National pour la Lutte contre la Corruption, a été créée pour répondre à la nécessité de coordonner horizontalement toutes les institutions du gouvernement afin de répondre de façon effective aux exigences d'application de la Convention de l'ONU. Son but est d'établir des mécanismes efficaces pour combattre la corruption et le blanchiment d'argent en Égypte, ainsi que de créer le cadre nécessaire pour appliquer la Convention contre la Corruption. Ses principaux objectifs consistent à développer une stratégie nationale pour lutter contre la corruption et des propositions de réformes légales afin d'améliorer le cadre légal pour aborder la corruption de façon efficace.

En ce qui concerne le secteur privé, le gouvernement précédant le 25 janvier 2011 s'était spécialement engagé à promouvoir la transparence et l'intégrité dans le milieu des affaires dans le cadre d'un projet appelé « Soutien au Ministère des Investissements dans l'accroissement de la transparence et la lutte contre la corruption ».

## L'inclusion sociale dans l'Administration publique : concevoir des indicateurs pour une meilleure conception des politiques

La traduction des objectifs politiques en des mesures quantitatives signifie inévitablement que nous devons nous centrer sur certains aspects du problème, et en

exclure d'autres. L'indicateur doit être accepté par les citoyens en général et son importance doit être reconnue par les usagers en tout genre. Ceci implique que les principes généraux doivent être compréhensibles. Ainsi donc, il est important d'adopter une approche participative pour l'élaboration d'indicateurs portant sur le fonctionnement de la fonction publique et des services publics avec la participation de la société civile et, plus précisément, des personnes qui risquent de souffrir de pauvreté et d'exclusion sociale et des organisations qui les représentent. La propriété locale peut contribuer à promouvoir l'inclusion sociale. Il faut réaliser une « analyse du système dans son intégrité ».

L'élaboration d'indicateurs est liée à la disponibilité de données et de statistiques, beaucoup plus grande que par le passé. Bien qu'elles soient disponibles, la qualité de leurs sources est tout aussi importante. Pour analyser cela, il est tout d'abord important de souligner qu'il est ici question de la totalité de la population. Nous devons souligner cela puisque plusieurs sources statistiques ne tiennent pas compte de certains groupes importants. Les études se limitent souvent à la population qui vit dans un foyer, en excluant les personnes qui vivent dans des institutions, comme ceux qui suivent des études pour devenir fonctionnaires, les militaires et d'autres groupes de population. L'élaboration d'indicateurs requiert une approche participative au niveau infranational, national et international, qui puisse contribuer de façon significative à diffuser la connaissance, à garantir une plus grande transparence ainsi qu'une plus grande connaissance des objectifs de l'inclusion sociale et à rendre le travail crédible et positif, aussi bien du point de vue politique que populaire, en particulier parce que l'affectation de fonds publics requiert la participation de tous les secteurs de la société. ■