



Conseil économique et social

Distr. générale
23 janvier 2012
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Onzième session

New York, 16-20 avril 2012

Point 3 b) de l'ordre du jour provisoire*

**Gouvernance et administration publiques locales
axées sur les résultats**

Renforcement des capacités des services publics pour le développement local : le cas du service public de Singapour

Note du Secrétariat

Par la présente note, le Secrétariat transmet un document établi par Philip Yeo Liat Kok, membre du Comité d'experts de l'administration publique, et Vernie Oliveiro, chercheur au Centre for Governance and Leadership du Civil Service College de Singapour, conformément au projet de programme de travail du Conseil économique et social pour 2012 et 2013 (E/2012/1) et à l'ordre du jour provisoire du Comité pour sa onzième session (E/C.16/2012/1). Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de ses auteurs, qui en ont également déterminé la teneur. Il ne faut donc y voir aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.

* E/C.16/2012/1.



Rapport sur le renforcement des capacités des services publics pour le développement local : le cas du service public de Singapour

Résumé

Le présent rapport recense six principes qui définissent le mode de gouvernance que Singapour a adopté pour accomplir son développement. Il s'attache à montrer comment le service public de Singapour, en constituant un cadre pour la croissance économique nationale, a entrepris de valoriser la seule ressource du pays, son capital humain. Il s'achève sur un bref examen des défis que le service public de Singapour aura à relever.

I. Introduction

1. Devenue un État indépendant, Singapour s'est heurtée à de graves difficultés économiques. Il manquait à la ville-État un arrière-pays à exploiter, et son rôle historique d'entrepôt était menacé par les politiques économiques nationalistes de ses voisins. Le pays avait besoin de créer des emplois. En effet, 14 % des Singapouriens étaient au chômage en 1961¹, et le projet de la Grande-Bretagne de se retirer de ses bases à l'horizon 1971 menaçait les emplois d'un cinquième de la population active². Près de 20 % des ménages et d'un quart de la population vivaient sous le seuil de pauvreté³. Beaucoup vivaient dans des bidonvilles.

2. Au vu de ces difficultés, on comprend aisément que la première des priorités de l'administration de Singapour ait été la croissance économique, mission qu'elle a indiscutablement accomplie. Le revenu par habitant a triplé entre 1965 et 1977⁴. Au milieu des années 70, le problème du taux de chômage élevé avait cédé la place au défi du plein emploi. Aujourd'hui, Singapour a une réputation mondiale de ville-État riche où l'enseignement public est excellent, les transports publics efficaces, les rues sûres et la bureaucratie hautement qualifiée et honnête.

3. Le service public de Singapour a joué un rôle central dans la croissance économique rapide qu'a connu le pays. Le présent rapport recense six principes qui définissent le mode de gouvernance qu'il a adopté aux fins du développement. En constituant un cadre pour la croissance économique nationale, le service public a entrepris de valoriser la seule ressource dont disposait Singapour, son capital humain. Le rapport s'achève sur un aperçu des difficultés qui attendent le service public de Singapour.

II. Principes de gouvernance essentiels à une administration publique solide

A. Pragmatisme

4. Un des principes essentiels qui caractérisent le mode de gouvernance de Singapour est le pragmatisme, qui contribue à l'équilibre entre le développement économique capitaliste, l'harmonie sociale et la sécurité⁵. Le succès de l'action menée par le service public se mesure moins à l'aune de son adéquation avec un cadre idéologique particulier que de ses résultats pour les citoyens.

¹ S. R. Nathan, Président de Singapour, allocution prononcée à l'occasion du quarantième anniversaire de l'Office du développement économique, le 1^{er} août 2001.

² Lawrence B. Krause, « Government as entrepreneur », dans *Management of Success: the Moulding of Modern Singapore*, Kernial Singh Sandhu et Paul Wheatley (dir. publ.) (Singapour, Institute of Southeast Asian Studies, 1989).

³ W. G. Huff, *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century* (Cambridge, Cambridge University Press, 1994).

⁴ C. M. Turnbull, *A History of Modern Singapore: 1819-2005* (Singapour, National University of Singapore Press, 2009).

⁵ Pour en savoir plus sur les aspects idéologiques du pragmatisme à la singapourienne, voir Kenneth Paul Tan, « The ideology of pragmatism: neo-liberal globalisation and political authoritarianism in Singapore », *Journal of Contemporary Asia*, vol. 42, n° 1 (février 2012).

5. Ce principe est appliqué dans le cadre de la politique que Singapour mène en faveur de l'enseignement de l'islam. L'État, laïque, autorise l'existence d'établissements d'enseignement coranique (les médersas) parallèlement au système d'enseignement public. En 2003, Singapour a dispensé les élèves des médersas de l'obligation légale à laquelle sont soumis les enfants de suivre un enseignement primaire dans des établissements publics. Préoccupé par la relative médiocrité des résultats des élèves des médersas, l'État a néanmoins conditionné la poursuite de l'activité de ces établissements à leur taux de réussite à l'examen annuel de fin d'études primaires. C'est ainsi que des médersas comme Al Irsyad Al Islamiah se sont employées à faire une meilleure place aux mathématiques, aux sciences, aux études sociales et à l'anglais dans leurs programmes⁶. Bien que l'État ait institué une exemption à la loi de l'instruction obligatoire pour préserver l'harmonie religieuse, il ne souhaitait pas compromettre les progrès socioéconomiques à long terme des Musulmans de la population.

6. Le pragmatisme qui caractérise le service public de Singapour se révèle également dans les politiques publiques, qui associent discipline du marché et intervention de l'État. À la fin des années 60 et dans les années 70, de nombreux pays en développement ont adhéré au nouvel ordre économique international et, en raison de la suspicion qu'inspirait l'investissement direct étranger (IDE), des États ont confisqué les biens d'entreprises multinationales. Cependant, Singapour disposait d'une base technologique modeste et manquait d'entrepreneurs, aussi avait-elle besoin de développer rapidement ses industries manufacturières travaillant pour l'exportation. Elle a donc choisi d'attirer des IDE en masse en prenant toutes sortes de mesures : incitation fiscale, amélioration de l'enseignement technique et mise à disposition de terrains et d'installations pour l'industrie. Son action a été couronnée de succès : alors que la Grande-Bretagne était à l'origine d'environ 70 % des investissements étrangers à Singapour en août 1965, grâce à cette politique volontariste en faveur des IDE, les États-Unis sont devenus, en 1972, la source de près de la moitié des capitaux investis dans le pays⁷.

7. Cette logique marchande allait toutefois de pair avec une ingérence de l'État dans la politique industrielle. Le développement de l'infrastructure industrielle singapourienne a été, pour une large part, le fait d'organismes publics. L'Office du développement économique, qui a dirigé l'industrialisation de Singapour, a créé Jurong Town Corporation pour la valorisation et la gestion de domaines industriels, et la Development Bank of Singapore pour l'apport de capital industriel. Ces organismes ont transformé Jurong, zone marécageuse de l'ouest de Singapour, en un domaine industriel moderne. Ils ont également réhabilité et réuni sept îles dans un ensemble appelé Jurong Island, qui sert de base à l'industrie pétrochimique de Singapour, et ont encouragé des multinationales telles que Chevron, Exxon et Shell à s'implanter à Singapour.

⁶ Norimitsu Onishi, « In Singapore, a more progressive Islamic education », *New York Times*, 23 avril 2009. On peut lire cet article à l'adresse : <http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/asia/23singapore.html?pagewanted=all>. Pour en savoir plus sur l'enseignement coranique et sur les relations entre l'islam et l'État à Singapour, voir Suzaina Kadir, « Islam, State and society in Singapore », *Inter-Asia Cultural Studies*, vol. 5, n° 3 (2004).

⁷ C. M. Turnbull, *A History of Modern Singapore: 1819-2005* (Singapour, National University of Singapore Press, 2009).

8. L'intervention de l'État dans l'économie n'est pas allée de soi. Pour améliorer la rentabilité et la compétitivité des institutions, il a fallu privatiser de nombreuses entreprises publiques et ouvrir de nombreux secteurs à la concurrence. Dans le même sens, la recherche de la rentabilité et de la qualité et la pratique d'une gouvernance répondant à une logique à la fois dirigiste et marchande ont abouti à la privatisation des organismes fournisseurs de biens collectifs. C'est ainsi que la National University of Singapore et la Nanyang Technological University ont été constituées en sociétés à but non lucratif en 2005. Responsables devant les conseils d'administration nommés par le Ministère de l'éducation, les universités privatisées ont désormais plus d'autonomie pour élaborer leur stratégie, fixer le montant des droits d'inscription et gérer leurs affaires internes.

B. Rejet de l'interventionnisme

9. Bien que l'État ait dominé très tôt l'économie, le service public de Singapour a à cœur d'éviter de laisser se développer une mentalité d'assistés dans la population, car il est convaincu que l'assistanat porte atteinte aux valeurs sur lesquelles repose le travail, et qui sont nécessaires au développement économique capitaliste. Par conséquent, les politiques publiques de Singapour encouragent les individus à compter sur eux-mêmes et sur leur famille. Ainsi, le système de sécurité sociale repose sur une caisse de prévoyance centrale, le Central Provident Fund, un système d'épargne obligatoire financé à la fois par les salaires des employés et les cotisations des employeurs, et dans lequel les Singapouriens puisent pour financer leur retraite, leurs études, leurs soins de santé et leurs biens immobiliers. La protection sociale, à Singapour, existe sous la forme de l'entraide : les personnes défavorisées s'appuient sur un réseau d'associations locales, de groupes religieux et d'organismes caritatifs.

10. S'agissant des biens collectifs, le secteur public de Singapour a recours, dans le même esprit, au ticket modérateur, à la fois pour gérer la demande de services publics et rappeler aux citoyens le coût de leur prestation. Ainsi, bien que l'enseignement supérieur soit lourdement subventionné à Singapour, les étudiants doivent néanmoins s'acquitter d'une faible part des frais de scolarité au moyen de leurs propres deniers, des fonds de la caisse de prévoyance centrale, d'aides financières, de bourses ou de prêts. De la même façon, bien que Singapour dispose d'un vaste réseau d'hôpitaux publics, il lui manque un système d'assurance maladie universel. En conséquence, les patients peuvent payer leurs soins de santé soit de leur poche, soit au moyen de Medisave (financé par un pourcentage du salaire des patients), ou encore utiliser MediShield, un programme d'assurance maladie qui n'établit pas de péréquation selon l'âge ou l'état de santé. Seules les personnes très pauvres peuvent avoir recours à MediFund, un programme financé au moyen des excédents budgétaires.

C. Réévaluation constante

11. L'aversion du service public de Singapour pour l'État providence est néanmoins fortement mise à mal par la réalité d'un monde en évolution, d'où un troisième principe essentiel de gouvernance : la volonté de réévaluer sans cesse le bien-fondé des politiques publiques et l'utilité des institutions. Cette réévaluation permet non seulement de lutter contre l'inertie bureaucratique et les droits acquis, mais aussi de faire en sorte que les institutions et les politiques publiques restent en phase avec les besoins et les intérêts du public.

12. L'aversion pour l'État providence dont il est fait mention plus haut n'a pas empêché l'adoption de Workfare, en 2006. Workfare est un système d'aide sociale qui repose sur le respect des valeurs liées au travail, mais reconnaît que l'insécurité de l'emploi et la stagnation des salaires, en particulier dans les professions peu qualifiées, sont inévitables dans un monde sans frontières régi par la compétitivité économique. Au lieu de protéger les travailleurs contre les turbulences économiques, Workfare apporte une aide financière, prélevée sur les deniers publics, aux travailleurs à faible revenu pour qu'ils puissent participer à des formations et perfectionner leurs compétences⁸.

13. La réévaluation, dans le service public, ne s'applique pas seulement aux politiques publiques, mais aussi aux activités et aux responsabilités des organisations. À cet égard, une étude de son organisation interne figurait parmi les objectifs essentiels que le service public de Singapour s'était fixés avant d'entrer dans le XXI^e siècle (PS21)⁹. Soucieux de promouvoir l'esprit d'initiative, la réactivité et la souplesse, le service public a gagné en autonomie dans les années 90. Ainsi, la Division des services publics a délégué à divers ministères des responsabilités dans le domaine des ressources humaines, et le Ministère des finances a renoncé à la budgétisation par poste et opté pour des procédures accordant autonomie et marge de manœuvre aux organismes publics, tout en leur imposant des normes strictes en matière de responsabilité¹⁰.

14. L'étude de l'organisation interne de l'administration pénitentiaire de Singapour, par exemple, a été une entreprise particulièrement réussie. En 1998, face à la surpopulation carcérale et à la pénurie de personnel, l'administration a adopté une nouvelle stratégie pour le système pénitentiaire. Au lieu de servir uniquement d'institution de détention, l'administration pénitentiaire jouerait désormais un rôle essentiel dans la réhabilitation des anciens délinquants et contribuerait ainsi au climat général de sécurité dans la société singapourienne. Elle a donc institué des réformes pour permettre aux gardiens de faire mieux connaissance avec les détenus et de ne plus avoir de simples fonctions de surveillance, mais aussi de discipline et de mentorat. Ces mesures ont remonté le moral du personnel, et des programmes de réhabilitation sur mesure ont été élaborés pour les détenus présentant un risque de récidive. L'administration pénitentiaire a inauguré le réseau CARE, destiné à la réhabilitation des anciens délinquants, qui regroupe des organismes publics et sociaux chargés d'apporter une aide et une protection aux anciens délinquants. La population locale et les employeurs ont été encouragés à donner une seconde chance aux anciens détenus. L'opération a été un succès retentissant : le taux de récidive à Singapour est tombé de 44,4 % en 1998 à 26,5 % en 2009¹¹.

⁸ Pour en savoir plus, voir Koh Tsin Yen, « Workfare in Singapore », dans Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Ontario, McGill-Queens University Press, School of Policy Studies, 2011).

⁹ Lim Siong Guan, Chef de la fonction publique, « PS21 – the strategic imperative », allocution prononcée au Civil Service College de Singapour, en 2002, dans Civil Service College, *In Time for the Future: Singapore's Heads of Civil Service on Change, Complexity and Networked Government* (Singapour, 2009).

¹⁰ Ibid., « Government that costs less », allocution prononcée au cinquième Forum mondial Réinventer l'État, Mexico, 3-7 novembre 2003, dans Civil Service College, *In Time for the Future: Singapore's Heads of Civil Service on Change, Complexity and Networked Government* (Singapour, 2009).

¹¹ Pour en savoir plus, voir Lena Leong, « The story of the Singapore Prison Service: from custodians of prisoners to captains of life », dans Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Ontario, McGill-Queens University Press, School of Policy Studies, 2011).

D. Coordination de l'action publique

15. Comme le montre l'exemple de l'industrialisation présenté plus haut, le service public de Singapour insiste depuis longtemps sur l'importance de la coopération et de la coordination des différents organismes pour la réalisation d'objectifs communs. Cette conception de l'action publique permet de traiter les problèmes dans toute leur complexité. L'industrialisation de Singapour n'a pas fait intervenir que l'Office du développement économique, Jurong Town Corporation et la Development Bank of Singapore, elle a également nécessité des services collectifs de distribution, la formation d'une main-d'œuvre techniquement qualifiée, des services d'aménagement urbain, la construction de logements de proximité et le développement d'une infrastructure de transport rentable.

16. Pour créer une infrastructure de transport rentable, par exemple, il a fallu que différents organismes publics agissent en concertation. Ainsi, le réseau de bus a été rationalisé, un réseau de transport express a été construit et le réseau routier a été étendu. Pour maîtriser la demande de véhicules compte tenu du débit routier maximal, les autorités ont institué un système selon lequel les usagers devaient gagner le droit d'acheter un véhicule. Pour lutter contre les embouteillages, Singapour a également adopté un système de péage à l'entrée de la ville : au système adopté en 1975, qui n'autorisait à entrer que les véhicules dotés d'un permis, a succédé, en 1998, un système électronique qui fait payer aux automobilistes un droit d'entrée d'un montant variable en fonction du secteur et de la densité de la circulation. Outre ces mesures, l'aménagement urbain, qui s'est traduit par l'édification de villes nouvelles constituées d'ensembles d'habitations, de centres commerciaux et de zones d'activités, a contribué à limiter les déplacements des habitants sur les grandes artères de l'île.

E. Probité

17. Si les principes de gouvernance examinés plus haut contribuent à l'efficacité des institutions publiques de Singapour, au-delà de l'efficacité, la confiance de l'opinion dans ses institutions repose sur leur probité. Le service public de Singapour a acquis sa réputation d'incorruptibilité de deux manières.

18. D'une part, Singapour est extrêmement intolérante à l'égard de la corruption. Le Bureau d'enquête sur la corruption a pour politique de traiter toutes les affaires de corruption sans exception, quelles que soient les sommes en jeu ou la position des personnes impliquées; même les fonctionnaires et les personnalités politiques sont traduites en justice. Cette intolérance à l'égard de la corruption se révèle également dans la sévérité des peines encourues. Outre l'emprisonnement, les auteurs de corruption encourrent une amende d'un montant égal à celui du pot-de-vin et la confiscation des biens pour lesquels ils ne peuvent pas donner une justification satisfaisante. La lutte contre la corruption est également facilitée par des procédures conçues pour aider les procureurs à obtenir des preuves¹².

¹² N. C. Saxena, *Virtuous Cycles: the Singapore Public Service and National Development* (Singapour, Programme des Nations Unies pour le développement, 2011).

19. D'autre part, le mode de gouvernance adopté par le secteur public contribue à limiter les risques de corruption. Les fonctionnaires, qui sont bien rémunérés pour ne pas être tentés par la pratique des pots-de-vin, doivent satisfaire à des critères stricts de probité. Ils doivent éviter les conflits entre leurs obligations professionnelles et leurs intérêts privés. Ils doivent refuser les cadeaux qu'on leur remet dans l'exercice de leurs fonctions, les déclarer et les restituer ou les payer. Ils doivent signer chaque année une déclaration de non-endettement afin d'éviter de contracter des obligations compromettantes. Enfin, ils doivent déclarer leurs biens personnels afin que l'on sache si des acquisitions ou des investissements sont au-dessus de leurs moyens. Le règlement contribue également à limiter la possibilité pour les fonctionnaires d'exercer un pouvoir arbitraire. Ainsi, le Housing and Development Board distribue des appartements selon un système de vote transparent et public, ce qui limite les risques de favoritisme¹³.

F. Valorisation du capital humain dans le secteur public

20. L'importance donnée à la probité de la fonction publique met en évidence le dernier des principes essentiels de gouvernance qui régissent le fonctionnement du service public de Singapour. Comme tous les secteurs de la société singapourienne, le service public fait grand cas de la valorisation du capital humain. Au fond, l'efficacité et l'intégrité du service public repose surtout sur la qualité de ses agents. La valorisation du capital humain dans le secteur public s'appuie sur deux piliers.

21. Premièrement, le recrutement et la promotion dans le service public sont fondés sur le mérite. La Public Service Commission et certains organismes publics recrutent des étudiants brillants en leur accordant des bourses destinées à financer leurs études supérieures. Ces étudiants s'engagent ainsi à servir pendant une durée déterminée dans l'administration qui les a aidés. Certains d'entre eux sont ensuite retenus pour devenir attachés d'administration et, en qualité de cadres du service public, sont appelés à démontrer et à perfectionner leurs compétences en matière de direction et de gestion. Ils sont mutés dans différents organismes pour acquérir de l'expérience, et se voient confier des responsabilités de plus en plus importantes pour développer et éprouver leurs compétences. Tous les fonctionnaires sont évalués périodiquement selon un barème qui détermine leurs perspectives d'évolution de carrière, mais seuls ceux qui obtiennent des résultats sont promus.

22. Deuxièmement, en toute logique, le service public s'emploie activement à recruter des talents et à les retenir. Les salaires des fonctionnaires sont alignés sur ceux du secteur privé, de sorte que l'aspect financier ne soit pas un obstacle pour ceux qui envisagent de faire carrière dans le service public. Une grande attention est également accordée au moral et au bien-être des fonctionnaires. Les dispositifs permettant aux agents de devenir des moteurs du changement contribuent non seulement à améliorer l'efficacité du service public, mais aussi à donner à chacun les moyens d'évoluer et de contrôler sa carrière. En encourageant l'esprit d'entreprise et le perfectionnement permanent, le service public de Singapour espère évoluer vers un modèle d'organisation dans lequel les idées nouvelles et les changements proviennent aussi bien de la base que du sommet de la hiérarchie.

¹³ Pour en savoir plus, voir Jon S. T. Quah, « Public housing », dans *Government and Politics of Singapore*, Jon S. T. Quah, Chan Heng Chee et Seah Chee Meow (dir. publ.) (Singapour, Oxford University Press, 1985).

III. Défis à relever pour le service public de Singapour

23. Le développement et la mondialisation ont radicalement transformé la société singapourienne. Tout d'abord, les Singapouriens d'aujourd'hui sont mieux instruits, ils attendent davantage des pouvoirs publics et sont plus engagés politiquement que dans le passé. Ensuite, la société singapourienne est plus divisée sur le plan économique. Les inégalités de revenus se sont creusées au fil du temps : quand les 20 % de Singapouriens les plus riches ont vu leurs revenus augmenter de 6 à 11 % entre 2005 et 2007, les 20 % de Singapouriens les plus pauvres ont vu les leurs augmenter de seulement 3 à 4 %¹⁴. Enfin, la société singapourienne est beaucoup plus ouverte sur le monde. Si l'afflux de travailleurs étrangers a été bénéfique pour l'économie de Singapour, il a aussi mis ses infrastructures à rude épreuve. Parallèlement, compte tenu de l'expatriation croissante des Singapouriens très qualifiés (de 36 000 en 1990 à 143 000 en 2006), les talents sont devenus l'enjeu d'une concurrence accrue à l'échelle mondiale, et Singapour doit y faire face¹⁵.

24. Dans la seconde moitié du vingtième siècle, le service public de Singapour s'est distingué par sa capacité à fournir des services de base rentables aux citoyens et à faire foisonner les organismes chargés du développement. Même si les principes énoncés au chapitre II lui ont bien profité jusqu'à présent, ils risquent de ne pas suffire à l'avenir. Il faudrait en effet que le service public de Singapour se dote de moyens accrus pour faire face à la complexité croissante, à l'incertitude et à l'évolution rapide du monde¹⁶, autant de facteurs qui mettent à rude épreuve les politiques et le mode de gouvernance qu'il a adoptés.

25. La première série de difficultés porte sur les moyens que le secteur public peut mettre en œuvre pour administrer une société plus divisée sur le plan économique. Dans la mesure où la méritocratie favorise la richesse de façon déguisée et ignore les inégalités qui existent dans la répartition des avantages et des handicaps¹⁷, le service public de Singapour pourrait être amené à revoir un mode de recrutement fondé exclusivement sur le mérite. Si la méritocratie au sens strict devient une réalité, l'image de technocrates inaccessibles que l'opinion a de l'élite de l'administration risque d'être pleinement justifiée. Par ailleurs, le service public pourrait avoir à s'interroger sur les effets pernicioeux de sa politique fiscale. La baisse des taux de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, conjuguée à l'augmentation de la taxe sur les biens et services, revient à faire subir une charge financière supplémentaire aux Singapouriens les plus pauvres, à l'heure où les inégalités se creusent. Il faudrait peut-être envisager de renoncer à appliquer la taxe sur les biens et services à certaines catégories de biens (les aliments de base et les articles de première nécessité destinés à l'éducation des enfants, par exemple), comme cela se fait dans d'autres pays développés. Dans l'ensemble, les pouvoirs

¹⁴ Ishita Dhamani, « Income inequality in Singapore: causes, consequences and policy options », Monetary Authority of Singapore Essay Competition (mai 2008), section 2.2. Ce texte peut être consulté à l'adresse http://www.mas.gov.sg/resource/eco_research/eco_education/Ess2007/uni_%201st_%20Ishita.pdf.

¹⁵ Michael Porter, Boon Siong Neo et Christian Ketels, *Remaking Singapore* (Boston, Harvard Business Publishing, 2009).

¹⁶ Aaron Maniam, « Preparing public officers for new modes of governance », *Ethos*, n° 10 (octobre 2011).

¹⁷ Pour en savoir plus, voir Kenneth Paul Tan, « Meritocracy and elitism in a global city: ideological shifts in Singapore », *International Political Science Review*, vol. 29, n° 1 (2008).

publics de Singapour devraient peut-être adapter leur politique en fonction des bouleversements sociaux qui accompagnent la mondialisation. Ce faisant, ils aideraient les personnes défavorisées par ce phénomène tout en s'assurant que la population continue d'adhérer à l'économie de marché.

26. Dans un deuxième temps, Singapour devra déterminer comment elle compte améliorer sa gouvernance dans un environnement plus complexe. Le service public de Singapour, en dépit de tous ses succès, ne peut régler dans le même temps la myriade de difficultés qui se posent aujourd'hui et qui l'attendent demain. Par conséquent, au lieu de compter simplement sur le secteur privé et le secteur social pour s'occuper des problèmes qui dépassent la compétence du secteur public, le service public de Singapour devra travailler en concertation avec les entreprises privées et les organisations de la société civile pour atteindre des objectifs communs. Il faudra aussi qu'il s'emploie davantage à recruter des talents dans ces autres secteurs et à les retenir¹⁸. De cet enjeu en découle un autre : celui de la valorisation des dirigeants du secteur public, qui devraient disposer non seulement d'une vaste expérience, mais aussi de compétences techniques pointues. Si les administrateurs développent leurs compétences et leur connaissance d'ensemble du secteur public en travaillant dans différents organismes, cette mobilité se fait au détriment de la maîtrise de questions plus pointues. Dans un monde constitué de systèmes complexes où des perturbations mineures peuvent entraîner des bouleversements majeurs, cette pratique pose problème¹⁹.

27. La troisième série de difficultés concerne les moyens que le secteur public peut mettre en œuvre pour administrer une multiplicité d'intervenants dans une société moins unie. Pour pouvoir participer davantage à la vie publique, comme le leur demandent les pouvoirs publics, les citoyens de Singapour doivent être mieux informés. Le service public de Singapour peut-il réussir à concilier sécurité et transparence? Par ailleurs, il faudra qu'il évalue avec soin les avantages et les inconvénients de ses politiques publiques pour les citoyens, d'une part, et d'autre part, pour les étrangers qui, sans être citoyens ni résidents permanents, n'en font pas moins partie de la société singapourienne. En encourageant les Singapouriens les plus diplômés à rester vivre à Singapour et les étrangers qui y sont installés de longue date à embrasser les intérêts à long terme du pays, le service public doit leur donner les moyens de nouer des liens réels et non pas strictement utilitaires avec Singapour. En d'autres termes, Singapour ne peut plus se contenter de faire valoir ses avantages économiques pour attirer les plus diplômés et l'élite d'un monde sans frontières.

IV. Conclusion

28. Deux facteurs essentiels empêchent Singapour de devenir un modèle de développement. Le premier est son statut : Singapour est une ville-État, et sa petite taille présente à la fois des avantages et des inconvénients. Le deuxième facteur est sa bureaucratie très technocratique, qui a fonctionné parallèlement à la domination

¹⁸ N. C. Saxena, *Virtuous Cycles: the Singapore Public Service and National Development* (Singapour, Programme des Nations Unies pour le développement, 2011).

¹⁹ Aaron Maniam, « Preparing public officers for new modes of governance », *Ethos*, n° 10 (octobre 2011).

d'un parti unique et, jusqu'à récemment, à une vie citoyenne dépolitisée²⁰. Le milieu dans lequel le service public de Singapour a élaboré et mis en œuvre ses politiques l'a, par conséquent, aidé à agir avec efficacité et efficience.

29. Néanmoins, les difficultés que Singapour a rencontrées et rencontre aujourd'hui n'ont rien d'exceptionnel : elles sont celles d'un pays en développement. La complexité, l'instabilité et l'incertitude causées en grande partie par la mondialisation sont le lot de nombreux autres pays. Certes, le service public de Singapour a bâti des institutions solides qui, grâce aux récentes réformes et à celles qui suivront, devraient, si tout va bien, apporter à la société la capacité de résistance dont elle a besoin pour s'adapter aux conditions d'un monde sans frontières. Maintenant qu'il a mené à bien son développement économique et institutionnel, il reste au service public de Singapour à instaurer une administration efficace tout en favorisant le développement social et politique du pays.

²⁰ Chan Heng Chee, « Politics in an administrative State: where has the politics gone? », dans *Understanding Singapore Society*, Jin Hui Ong, Chee Kiong Tong et Ern Ser Tan (dir. publ.) (Singapour, Times Academic Press, 1997).