

Déontologie et gestion du changement dans la Fonction Publique : Les défis de la mise en œuvre de la Charte Africaine de la Fonction Publique

Mojeed Olujinmi A. Alabi¹

Quelques notes sur la *Charte de la fonction publique en Afrique* (2001) et le *Projet de Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration*

Introduction

Une préoccupation fondamentale de tout programme de réforme de la Fonction Publique en général, de la déontologie et du professionnalisme dans le secteur public en particulier, se rapporte aux défis en matière de mise en œuvre qui accompagnent la volonté d'induire des changements d'attitudes et de comportement en vue du développement des performances, de l'innovation, de la réforme et de la modernisation. Ce n'est pas une mince affaire, en particulier dans toute discussion sur les performances et la prestation de services dans le contexte africain. Alors que l'environnement culturel africain est loin d'être résistant à l'innovation, la modernisation et le changement, que ce soit dans la vie privée ou publique, les expériences historiques et contemporaines qui marquent le colonialisme, le militarisme et la mal gouvernance ont négativement déformé la perception africaine de la déontologie du service public. Par conséquent, tout programme de réorientation à la culture de la Nouvelle Gestion de la Fonction Publique (NGFP) qui met l'accent sur les performances, les résultats et la prestation de services, doit tenir compte de la capacité du système à faire face et/ou à s'adapter aux nombreux défis en matière de mise en œuvre qui doivent nécessairement en découler. Voilà le contexte dans lequel j'ai décidé de faire ces quelques observations sur la Charte africaine de la fonction publique.

Analyse de la situation

Une tendance observable dans la gestion des services publics en Afrique est la lenteur avec laquelle les programmes de réforme du service public, les innovations et la modernisation s'acheminent vers la réalisation des buts et objectifs visés. Bien que cette situation puisse être attribuée à plusieurs facteurs, le manque d'enthousiasme général dans les efforts de réforme constitue une menace particulière. On ne saurait donc sous-estimer la nécessité de prendre en considération les facteurs humains et sociaux dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de réforme de la Fonction Publique. Il est urgent d'identifier les facteurs critiques, les questions et les 'craintes' qui semblent menacer les changements novateurs dans le secteur public. Il faut aussi continuer à inculquer aux décideurs et aux responsables de la mise en œuvre l'instinct créatif de changement, d'innovation et de réceptivité aux méthodes, idées, techniques, et outils nouveaux en matière de gestion.

La Charte de la Fonction Publique en Afrique

La décision de transformer la *Charte de la fonction publique en Afrique* (2001) en un instrument juridiquement contraignant marque la prise de conscience de l'échec du document original à répondre aux aspirations et à la vision de ses rédacteurs, ce qui constitue une

¹ Expert en bonne gouvernance, déontologie et professionnalisme dans le secteur public, Centre africain de formation et de recherches administratives pour le développement (CAFRAD), Tanger, Maroc.
Email: mojeed62@yahoo.co.uk; mojeed62@cafrad.org

évolution qui remet en cause la volonté des États parties de donner une force juridique à leurs engagements internationaux. Une comparaison de la charte originale avec le *Projet de Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration* révèle une édulcoration systématique de la tonalité des principes normatifs et des obligations de l'Etat. Il est vrai que cette approche pragmatique est adoptée afin d'attirer la majorité des voix requises pour son adoption et sa ratification ultérieure par le nombre requis d'États ; cependant, elle ne fait disparaître ni la posture hésitante qui peut menacer son intégration éventuelle dans les législations nationales ni les difficultés de mise en œuvre. Dans de telles circonstances, il est possible que le document, dans sa forme originale ou dans sa forme proposée, connaisse le sort de documents similaires, par exemple, la Convention de l'UA sur la lutte contre la corruption.

Gestion du changement

Dans ces conditions, il devient essentiel de poser des questions telles que: Pourquoi y a-t-il dans les Fonctions Publiques africaines cette résistance contre la série de programmes de réforme du secteur public adoptés et qui doivent être mis en œuvre dans ces pays? Pourquoi les décideurs et les exécutants qui sont censés être les moteurs des programmes de réforme sont hésitants ou si peu enthousiastes à mener les programmes de réforme à leur conclusion logique? Qu'est-ce qui empêche les gens de s'imprégner d'une attitude positive envers les changements institutionnels et comportementaux dans le secteur public? Quelles stratégies faut-il adopter pour intéresser les travailleurs du secteur public aux programmes de réforme et leur inculquer la volonté de les mener à bien? Comment résoudre les problèmes de mise en œuvre relatifs à la gestion du changement?

Il faudra donc que les documents de politique tiennent compte des mesures pratiques visant à induire une réorientation des comportements pour faire place à des nouveaux comportements, pratiques, croyances, connaissances et compétences qui soient réceptifs aux valeurs et aux vertus que l'on cherche à promouvoir. Cet article suggère l'utilisation de mécanismes de renforcement positif pour la promotion de changements positifs d'attitude, question non abordée ni par l'original ni par les projets de textes. Les États parties doivent considérer comme partie intégrante de leurs obligations la création de mécanismes appropriés de récompense de services, d'innovations et de performances. Des mécanismes supplémentaires devraient également être mis en place pour sanctionner les comportements contraires à l'éthique et qui constituent une menace pour les principes fondamentaux de la Charte. Ces mécanismes ne doivent pas être confinés au cœur de la fonction publique, mais également s'appliquer à tous les secteurs des institutions publiques et privées, y compris l'ensemble des citoyens. Ces mécanismes devraient prendre en compte les dimensions humaines et organisationnelles des problèmes, avec un accent particulier sur les stratégies qui peuvent être mises en place pour faciliter l'engagement des fonctionnaires en particulier et de la population en général en faveur des programmes de réforme. Il faut aussi prévoir la participation de la société civile et la décentralisation des mécanismes de suivi et de mise en œuvre. Toutefois, on ne peut pas s'attendre à ce que cette dernière suggestion soit opérationnelle étant donné la pauvreté massive et le manque d'éducation.

Les rédacteurs de la Charte devront donc intégrer de nouvelles dispositions en vue de relever les défis critiques en matière de mise en œuvre essentielle qui sont aux frontières des traditions comportementales. Bien qu'on ne puisse pas dresser le catalogue complet d'une

série de modifications des textes qui puissent servir à cette fin, il peut être utile d'essayer les propositions énumérées ci-dessous lors de l'examen du projet existant:

Conclusion

Des programmes bien conçus de gestion du changement et destinés à induire de nouvelles traditions comportementales, et de nouveaux modes de comportement doivent être soigneusement intégrés dans les mécanismes de mise en œuvre créés par la Charte. La cible devra être l'échelon supérieur des Fonctions Publiques africaines, en particulier le petit nombre de cadres supérieurs responsables du développement et de la mise en œuvre de projets et/ou politiques, en vue d'identifier et de partager l'expérience des obstacles et des guides pratiques à l'amélioration de la déontologie du service public qui pourrait augmenter l'efficacité des programmes de réforme. L'objectif devra être de donner naissance à une déontologie progressiste de la Fonction Publique en identifiant et en cherchant à modifier les comportements, les attitudes et, peut-être les facteurs culturels, susceptibles de retarder la prestation efficace et efficiente de service dans la Fonction Publique et les institutions étatiques africaines. Le résultat global est l'amélioration des performances et l'obtention de résultats probants en matière de gestion du service public à travers le continent

1. Les informations nécessaires requises par les citoyens pour accéder à des installations publiques, y compris le temps d'attente prévu, devront faire l'objet d'une large diffusion. En outre, il doit y avoir un accès complet et sans entrave à l'information et aux archives publiques sous réserve des exceptions justes et légales nécessaires à la protection de l'intérêt général de l'Etat et de la vie privée des citoyens.
2. L'administration devra donner des raisons complètes et vérifiables, dans les limites de la loi et des règlements, pour lesquelles elle n'est pas en mesure de remplir ses obligations à l'égard de tout citoyen en matière de fourniture d'un service public. Toute exclusion ou tout refus de prestation due à un citoyen par le service de l'administration, y compris celles fondées sur toute forme de discrimination, doit être accompagnée d'une déclaration indiquant les raisons de l'exclusion et les voies de recours administratifs ou juridiques disponibles.
3. En outre, la responsabilité personnelle pour négligence et faute professionnelle doit pouvoir être invoquée par le citoyen lésé contre le fonctionnaire concerné lorsque cette exclusion ou négligence peut être attribuée à la négligence ou à la faute personnelle du fonctionnaire concerné.
4. Ceci est important car une grande partie de l'inefficience et l'inefficacité de la Fonction Publique en Afrique est imputable aux fonctionnaires qui agissent avec indiscrétion et impunité, soi-disant parce qu'ils jouissent de la protection officielle ou de l'Etat. Lorsque le fonctionnaire sait qu'il est tenu de décliner les raisons de sa décision, il fera très attention en prenant des décisions qui sont susceptibles d'être contestées.
5. Il faudra aussi envisager la possibilité de recours juridiques en cas de retard avec responsabilité personnelle du fonctionnaire concerné.



6. Tous les formulaires venant du gouvernement, sous forme papier ou électronique, et qui requièrent des informations et données d'ordre personnel, devront contenir une déclaration de politique de confidentialité. Cette déclaration devra indiquer l'utilisation prévue pour les données, et les options dont dispose le citoyen en matière de plainte et de demande de réparation s'il pense qu'il a été fait un mauvais usage de ses données personnelles.
7. Les mécanismes de participation de la société civile, tels qu'ils sont analysés à l'article 5 (4), devront inclure l'octroi aux organisations de la société civile (OSC) et aux organisations communautaires de base (OCB) du statut nécessaire pour s'occuper des griefs des citoyens lésés, sans se voir indûment refuser l'accès par le biais de concepts juridiques nébuleux comme le manque de standing (les règles du *locus standi* devront être libéralisées)
8. La pratique actuelle consistant à criminaliser la corruption à la fois pour le donneur et le receveur doit être revue pour tenir compte d'une situation dans laquelle un donneur peut demander réparation pour de l'argent ou des cadeaux que lui ont extorqué des fonctionnaires. Actuellement, les fonctionnaires utilisent toutes sortes d'excuses pour tordre le bras des usagers et leur extorquer de l'argent ou autres objets de valeur en contrepartie de prestations de services à laquelle le corrupteur a normalement droit.
9. Il faut mettre en place des récompenses pour les dénonciateurs et les plaignants/plaideurs privés qui réussissent à prouver les cas de mal gouvernance et de corruption. Cela devrait être sous forme de récompenses, pécuniaires ou autres, de promotion, de primes de services, assistance juridique et d'aide pour les procédures contentieuses relevant de la corruption, notamment. La nouvelle Loi ougandaise sur la Protection des Informateurs constitue un bon point de référence.