



Travailler avec le possible : Projet de Charte Africaine sur les valeurs et les principes de la Fonction publique et de l'Administration

Salim Latib¹
Août 2010

Introduction

Pour bien apprécier la signification du Projet de Charte sur les valeurs et les principes de la Fonction publique et de l'Administration (Projet de Charte) il est important d'étudier son contenu et le processus qui se trouve derrière le formalisme de ce qui a été documenté. Une telle analyse nous permettrait d'apprécier les limites du processus et du contenu soigneusement créé et d'ouvrir la voie à une plus grande influence de la société civile sur la Charte.

Plutôt que de présenter un compte rendu factuel et analytique du développement du Projet de Charte ou de fournir une analyse critique de son contenu, ce bref commentaire est davantage axé sur l'identification des possibilités qu'offre la Charte et des possibilités pour la société civile d'exercer son influence. Le Projet de Charte, dans sa forme actuelle, a été mis au point sur un certain nombre d'années avec une participation limitée de la société civile. Plutôt que de se concentrer sur l'identification des raisons du faible niveau de participation, une approche plus efficace et à plus de valeur ajoutée consisterait à apprendre des expériences passées afin d'identifier les domaines dont on pourrait tirer profit ainsi que des canaux pour une plus grande participation, au fur et à mesure du déroulement du processus du Projet de Charte.

L'objectif implicite le plus large de la Charte sur les valeurs et les principes de la Fonction publique et de l'Administration est de renforcer les capacités de l'État en matière de prestation efficace de service public en Afrique. Cette orientation constitue une base de consensus et l'occasion de mettre en évidence, d'une manière plus large, les défis de la prestation de service public dans les États membres de l'Union africaine. Le projet de Charte rend possible la conversation sur des préoccupations communes, et ouvre ainsi la voie à la communication avec ceux qui exercent l'autorité dans le processus d'établissement des politiques et des stratégies visant à accroître les capacités de l'État en matière de prestation de service public.

S'appuyer sur un engagement

Si nous prenons la Déclaration de Rabat de 1998 adoptée par la 2^{ème} Conférence des Ministres Africains de la Fonction Publique comme point de départ de l'actuel Projet de Charte, l'élément qui se remarque immédiatement, c'est une cohérence dans l'engagement en faveur d'un cadre panafricain pour orienter les améliorations dans la prestation de service public. A Rabat, il a été généralement admis que dans la transformation ou la réhabilitation du rôle de l'État, l'attention devrait se concentrer sur l'établissement de normes pour le service public². Suite à Rabat, la nécessité d'un cadre pour l'instauration d'un dialogue sur les normes de service public et les pratiques à travers l'Afrique a continué à se manifester comme un élément important du dialogue à toutes les Conférences des Ministres Africains de la Fonction Publique

Conformément à cet engagement, la 3^{ème} Conférence des ministres, qui s'est tenue en 2001 en Namibie, a adopté la Charte de la fonction publique en Afrique. Toutefois, étant donné que les

¹ M. Salim Latib est consultant international affecté par l'IDEA à la Commission de l'Union Africaine (CUA) dans le domaine de la gouvernance et de la démocratie. Il écrit ici à titre personnel et sur la base de son engagement direct dans certains des processus conduisant au développement du Projet de Charte sur les Valeurs et les Principes du Service Public et de l'Administration.

² Rapport sur la mise en œuvre de la Charte de la Fonction Publique en Afrique, 6^{ème} Conférence des Ministres Africains de la Fonction Publique.



Conférences des ministres de la fonction publique se tiennent en dehors des procédures officielles de l'Union africaine (UA), il y avait aussi une reconnaissance tacite que la nature autonome du document n'était pas optimale. En outre, la participation à la rencontre namibienne du Maroc, État africain non-membre de l'OUA/UA et hôte de la 1^{ère} et de la 2^{ème} Conférence ministérielle, a créé une certaine opposition à l'adoption de la Charte en marge de la Conférence. A ce stade du processus, le leadership technique sur le contenu et le processus de la Charte a été assuré par la Division de l'administration publique et gestion du développement du Département des affaires économiques et sociales (DAES) des Nations Unies et le Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement, (CAFRAD), basé au Maroc et à direction marocaine³.

Au cours de la 4^{ème} Conférence des ministres, tenue à Stellenbosch en Afrique du Sud en mai 2003, l'approche de l'intégration de la Charte dans les processus continentaux a été beaucoup plus ferme et se reflète dans la Déclaration de Stellenbosch. La Déclaration prévoit que la Conférence ministérielle « devient désormais une réunion tenue sous les auspices de l'Union africaine »⁴. Le résultat immédiat de l'adoption de la Déclaration a été le retrait du Maroc de la Conférence des Ministres. A ce stade du processus, la direction technique de la conférence et du travail des ministres est passée au Bureau du ministre sud-africain de la Fonction publique et de l'administration, président de la 4^{ème} Conférence des ministres africains de la fonction publique. Il n'y a pas eu de processus actif de rétrocession du CAFRAD, l'Afrique du Sud n'a fait que poursuivre le processus et a ajouté une impulsion supplémentaire en liant cet effort ministériel aux initiatives du NEPAD en matière de gouvernance.

Ce n'est que lors de la 5^{ème} Conférence des Ministres tenue au siège de la Commission de l'Union africaine à Addis-Abeba qu'une décision a été prise pour encourager « l'amélioration » du contenu de la Charte de 2001, en vue de son éventuelle incorporation en tant qu'instrument de l'Union africaine. A ce stade il n'y avait pas d'opinions bien définies de la Conférence sur le contenu à raffiner ou même si la Charte devait devenir un cadre juridiquement contraignant de l'Union africaine, par opposition à un ensemble de principes ou de lignes directrices servant purement d'inspiration. Au contraire, l'orientation de la 5^{ème} Conférence, comme indiqué dans la Déclaration d'Addis-Abeba, était que les États membres fassent des « auto-évaluations » et « établissent des évaluations de chaque pays » à présenter lors des futures conférences⁵. À la fin de 2007, le gouvernement de la République d'Algérie a organisé un séminaire sur la Charte de 2001 à Alger. Ce séminaire a réuni des hauts fonctionnaires et des ministres de dix-huit États membres de l'Union africaine et un certain nombre d'organisations, telles que le CAFRAD. Au cours du séminaire, les États membres ont souligné les efforts qu'ils avaient fournis pour adapter la Charte 2001 à leur contexte national⁶. Dans toutes les présentations, le message qui était constamment présent était que les « valeurs et principes » énoncés dans la Charte se retrouvent dans les pratiques actuelles et réglementaires des États membres. Mais il n'y avait alors aucun élément sur lequel on pouvait se fonder pour confirmer que c'était bien le cas et l'opinion générale à ce séminaire était que la Charte était destinée à pousser la Conférence ministérielle à dépasser le stade de l'échange passif d'informations⁷.

L'option d'avoir une Charte ambitieuse sans véritable base juridique était toujours disponible pour les

³ Jusqu'à la 3^{ème} Conférence des Ministres, le CAFRAD a servi de Secrétariat de la Conférence, avec le Maroc comme Président Permanent du Bureau du CAFRAD.

⁴ Voir la Déclaration de Stellenbosch à la 4^{ème} Conférence des Ministres Africains de la Fonction Publique qui s'est tenue en Afrique du Sud en mai 2003.

http://www.amdin.net/documents/d00056/Stellenbosch_Declaration_2003.pdf

⁵ Voir Déclaration d'Addis Ababa à la 5^{ème} Conférence des Ministres Africains de la Fonction Publique qui s'est tenue en Éthiopie en décembre 2005. unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../cpsi/unpan022303.pdf

⁶ Commission interne de l'Union Africaine (CUA), Mémoire : Rapport du Séminaire sur la Charter du Service Public en Afrique, 20th May 2008.

⁷ Voir Rapport sur la révision de la Charte du service public en Afrique, présentation faite par le Directeur Général de la Fonction Publique d'Algérie à la 4^{ème} Réunion du Bureau de la 5^{ème} Conférence des Ministres Africains de la Fonction Publique, Afrique du Sud.

États membres. Toutefois, c'est au cours du séminaire d'Algérie que les États membres présents ont exprimé l'opinion selon laquelle il fallait que la Charte devienne un instrument juridique avec un mécanisme de suivi. Les États membres participant au séminaire d'Algérie ont reconnu qu'il fallait plus d'orientation dans le dialogue sur l'évolution et l'amélioration de la prestation de services à travers l'Afrique. L'orientation générale n'était cependant pas sur « la mise en vigueur » ou sur « la conformité », mais plutôt sur l'encouragement d'une approche plus ciblée pour « l'apprentissage mutuel » et « le soutien mutuel ».

Si nous étudions l'évolution de la Charte de 2001 et l'actuel Projet de Charte, le message le plus constant a été que les États membres de l'Union sont avides de dialogue et d'échange dans leurs efforts pour améliorer et changer la manière dont les services publics sont offerts partout sur un continent varié. Mais il n'existe aucune preuve indiquant que l'orientation ait jamais été de garantir le respect de normes particulières ou d'établir des stratégies particulières de mise en œuvre.

Il y a toujours une tendance à considérer les Conventions et Chartes de l'Union Africaine comme des instruments pour la conformité et des mécanismes punitifs directs pour la reddition de comptes. Cette approche est un peu naïve et ne reconnaît pas l'étendue des pouvoirs réels de l'Union et de la Commission de l'UA, et la réalité qui est que les États membres n'ont pas, dans de nombreux domaines, renoncé à un quelconque élément de souveraineté. Au mieux, la Commission peut encourager l'adhésion par la persuasion active, et le partage de l'information. Par conséquent, le pouvoir de faciliter le dialogue sur les rapports des pays est peut-être l'élément d'autorité le plus significatif qui émane du projet de Charte.

Il est néanmoins largement admis que pour que l'Union soit renforcée, il faudrait que plus de pouvoirs soient donnés à l'Assemblée en tant que représentant collectif des États membres et à sa Commission. C'est seulement quand et au moment où cela se produira qu'il sera possible de parler de normes exécutoires et des mécanismes pour assurer le respect de la Charte. Bien que les principes et objectifs de l'Acte constitutif de l'Union africaine suggèrent l'abandon de l'orientation non-ingérence de l'OUA, la situation dans de nombreux secteurs c'est ingérence seulement par l'apprentissage, la persuasion et de soutien mutuel. L'histoire de non-ingérence et de silence sur les événements nationaux sert aussi à expliquer pourquoi le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) continue d'être un grand pas en avant pour beaucoup de gens à travers le monde et une étape plus agréable pour de nombreux États membres de l'Union africaine. Perçu dans ce contexte, le Projet de Charte serait une tentative nécessaire et novatrice d'élargissement de l'évaluation par les pairs à travers des engagements sectoriels plus détaillés d'une communauté de pairs pertinente et importante.

L'identification de l'absence de mécanismes d'application dans le projet de Charte reste cependant toujours importante, car elle sert à rappeler les limites de l'autorité de l'Union et de la Commission. Toutefois, la critique naïve et le rejet de la valeur de la Charte en raison de l'absence de tels mécanismes seraient une stratégie malheureuse car elles ne reconnaîtraient pas que l'Union est un processus évolutif et il faudra apparemment plus de temps aux États membres pour accepter l'abandon d'éléments de leur souveraineté, y compris le droit d'établir leurs propres normes et pratiques en matière de prestation de service public.

Les ministres africains de la fonction publique ont démontré un engagement et une volonté de dialogue sur leurs efforts de transformation et d'amélioration du service public national. Tous les intervenants feraient bien de les encourager d'avantage et de concentrer leur attention sur les prochaines étapes. Le fait que les États membres doivent faire un rapport sur les progrès réalisés tous les deux ans offre une immense opportunité pour une réflexion critique sur la prestation de service public dans les États membres. L'impact collectif de cette évaluation sectorielle par les pairs établira avec le temps les bases d'une plus grande prévisibilité et, partant, les modalités en vue de garantir que tous les services publics sont livrés à des normes africaines collectivement établies.

Ne surestimez pas le contenu

Dans le monde de la politique, il existe un lien complexe et difficile entre le processus d'élaboration des politiques et le contenu des documents de politique. Alors que la route menant à l'adoption de la Charte de 2001 a été participative et a impliqué des engagements directs avec les premières versions par les ministres africains, il y a eu, en raison d'intérêts DAES particuliers, un niveau plus élevé d'appui technique dans le processus de rédaction. En conséquence, il pourrait y avoir une raison de suggérer que le projet de 2001 a été techniquement plus solide. Toutefois, pour apprécier le contenu de l'actuel Projet de Charte, il est important d'examiner le processus qui a conduit à la reformulation de la Charte de 2001.

Bien que la Déclaration d'Addis-Abeba de 2005 ait prévu l'examen de la Charte de 2001, elle n'a pas précisé les réserves ou les problèmes que les États membres avaient concernant son contenu. Au contraire, il y a beaucoup de signes qui font penser qu'il y avait une appréciation générale de la Charte de 2001 et que tout ce qu'il fallait c'était qu'il y ait des changements qui feraient qu'elle se lirait comme un traité de l'Union africaine. Au cours du séminaire d'Alger en 2007 sur la Charte aucun des États membres ou des intervenants au séminaire n'a émis de réserves sur le contenu de la Charte de 2001.

Comme suivi du séminaire initial d'Algérie, des consultations régionales ont été proposées pour discuter de la Charte. L'une de ces consultations a été organisée par l'Afrique du Sud pour la région de la SADC en juillet 2007. Cette réunion de consultation des fonctionnaires a conclu que la Charte doit avoir une plus grande force juridique et le contenu doit en être revu⁸. Cependant, une fois encore, la consultation n'a fait aucune référence directe à des limitations ou des problèmes avec le contenu de la Charte de 2001.

Ce n'est que lors d'une réunion de rédaction en Algérie du 1^{er} au 4 juillet 2008, qu'on a commencé à débattre de changements substantiels au contenu de la Charte. Beaucoup de ceux qui étaient présents à la réunion ont été surpris quand ils se sont trouvés face à un document élaboré et détaillé pour réglementer le comportement et les pratiques des agents publics. En marge de la réunion, on a spéculé que le document a été terminé à la hâte par des fonctionnaires et en fait n'était qu'une copie de la réglementation pour agents publics d'un État membre.

Le projet de document présenté en Algérie a été jugé très long et beaucoup trop complexe pour servir de Charte collective. La réunion a décidé de raccourcir le document, mais l'équipe de rédaction a été obligée de travailler avec le long texte présenté au début de la réunion. Comme le texte primaire était plus axé sur les règles régissant la conduite des agents publics, il était à peu près inévitable que l'orientation soit différente de celle du document de 2001. Toutefois, à son crédit, l'équipe a réussi à faire en sorte que l'accent initial du document soit mis sur les obligations du service public envers la société en général. Cela est très positif car cela fournit une base pour des engagements plus efficaces de la société et reflète un élément de continuité de la Charte de 2001.

En spéculant sur les intentions des rédacteurs au sein de chacune des clauses, nous perdons de vue le fait que les documents de politique sont le plus souvent le résultat de compromis opérationnels. Dans le cas du Projet de Charte, il y a eu au cours du processus de rédaction des débats et des remises en questions sur l'utilisation et la définition de certains termes dans l'ensemble des langues de travail de l'Union. Au cours des discussions d'Algérie, par exemple, il y avait des difficultés dans l'utilisation du mot « genre » et sa traduction en français et en arabe. Il y a également eu quelques difficultés à

⁸ Rapport des Consultations régionales de la SADC sur la Charte de la Fonction Publique en Afrique, Département de la Fonction Publique et de l'Administration, 2007.

accepter la notion de « discrimination positive » alors que la plupart des États membres comprenaient la discrimination comme étant quelque chose à éviter.

Le fait de comprendre que les mots spécifiques utilisés dans les documents de politique sont le produit d'un processus imparfait de compromis ne signifie pas que nous devrions accepter sans contestation le contenu présenté dans le Projet de Charte actuel. Au contraire, il devient plus impératif que nous entrions dans les détails du Projet de Charte et que nous travaillions à la proposition de modifications d'une manière qui ajoute plus de valeur. Il faut pour cela que nous travaillions avec les responsables à introduire des changements qui permettraient au processus de se dérouler d'une manière plus décisive et plus génératrice de valeur ajoutée. Ce faisant, nous ferions la démonstration que nous apprécions le fait que les limites actuelles du projet de Charte ne sont pas nécessairement le produit d'une intelligence volontaire, mais plus le produit des circonstances et des capacités.

Malgré toutes ses faiblesses et ses limites, le Projet de Charte a traversé un processus dans lequel les États membres se l'ont approprié. Bien que techniquement moins précis que la Charte de 2001, le projet actuel a plus d'attrait, non pas à cause de son contenu de fond, mais parce que il pose les bases d'un dialogue plus ciblé entre les États membres sur la prestation de service public. Bien que les États membres soient susceptibles d'utiliser le contenu de la Charte comme fondement pour l'élaboration de leurs rapports, les dispositions détaillées du Projet de Charte seraient beaucoup moins importantes que l'évaluation par les pairs et l'obligation de soutien mutuel que ce Projet de Charte établit, par rapport à la Charte de 2001.

Liens et vue d'ensemble

Bien que les stratégies sectorielles et des engagements soient nécessaires, une orientation plus large et plus stratégique exige aussi que nous reconnaissons et établissions des liens qui facilitent une perspective plus large et plus intégrée sur les interventions politiques spécifiques. Le projet actuel de Charte sur les valeurs et principes de la fonction publique et de l'administration doit donc être considéré dans le contexte d'autres domaines d'engagements dans l'Union africaine, y compris le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et l'Architecture de Gouvernance en Afrique qui se met actuellement en place.

Alors que l'approche actuelle de l'évaluation par les pairs est centralisée et quelque peu limitée aux travaux du Secrétariat et du Panel du MAEP, la pratique effective de l'évaluation par les pairs en Afrique est beaucoup plus répandue et est incorporée dans de nombreuses chartes et conventions de l'UA. Une lecture de la plupart des chartes, y compris la plus importante, la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, montre que chacune a des dispositions relatives à la présentation de rapports d'évaluation et en faveur d'un dialogue actif sur ces rapports. La pratique de l'évaluation par les pairs dans le modèle du MAEP se termine par un examen plutôt superficiel par les chefs d'État, où la véritable « évaluation par les pairs » est remplacée par l'exhibition de l'un des leurs. Le cadre du MAEP est donc généralement assez élitiste, plutôt que de promouvoir l'évaluation par les pairs à d'autres niveaux - ministres, fonction publique, collectivités locales, entreprises, société civile, etc. Néanmoins, dans le meilleurs des cas, il y a un élément fort d'évaluation par les pairs au niveau national dans la préparation des rapports d'auto-évaluation de pays, alors que la participation des institutions partenaires techniques du processus MAEP et le rôle des personnalités éminentes elles-mêmes fournissent l'épine dorsale de l'évaluation des chefs d'État. Les nombreuses autres Chartes et Conventions de l'Union suggèrent également une plus grande profondeur et la participation à la pratique de l'évaluation par les pairs - mais ces initiatives et pratiques d'évaluation de la mise en application par les États membres des engagements dans les différents secteurs sont rarement reconnues comme évaluation par les pairs.

La Charte africaine sur les valeurs et les principes de la fonction publique et de l'administration

permettra d'approfondir la pratique de l'évaluation par les pairs et a le potentiel de contribuer à l'amélioration de la prestation de service public. Ainsi, cette charte complète les instruments existants de l'UA en matière, entre autres domaines, de corruption, de gouvernance et de droits de l'homme.

Le projet de Charte contribue également de façon très directe à combler une lacune qui existe dans l'Architecture de la Gouvernance en Afrique qui se met en place. L'initiative Architecture de la Gouvernance en Afrique de la Commission de l'UA est basée sur l'idée que l'Union africaine a mis en place de nombreuses initiatives en matière de gouvernance et que ces initiatives ont besoin d'un cadre de coordination pour améliorer l'impact global et la collaboration entre les organes de l'UA, les Communautés et institutions économiques régionales ayant un mandat formel en matière de gouvernance, démocratie et droits de l'homme. Un élément clé de l'architecture prévue est le dialogue et la discussion sur des valeurs et des normes continentales et régionales établies. Pendant le déroulement de ce processus, il est prévu que le dialogue inclura une discussion sur les traités et les déclarations établies, les lacunes qui existent et comment ces engagements peuvent être plus efficacement mis en œuvre.

Il est prévu que le centre de l'architecture de la gouvernance en Afrique serait une plateforme de dialogue. Cette plate-forme est d'abord conçue comme un cadre de dialogue et de plus grande efficacité des organes de l'Union Africaine, y compris le MAEP et le Conseil économique social et culturel de l'UA (ECOSOCC) structure de participation de la société civile. Au fur et à mesure que la plate-forme se déploie, elle devra servir à s'assurer qu'il existe des liens plus directs entre le Projet de Charte et d'autres processus de l'UA, tels que le MAEP.

Vu dans un contexte plus large, le projet de Charte fournit à tous l'occasion d'approfondir la participation au MAEP et peut-être d'encourager un mouvement vers le renforcement des éléments de l'évaluation par les pairs qui ne se limitent pas aux chefs d'État et de gouvernement. Un produit inévitable de la ratification de la Charte sur les valeurs et les principes de la fonction publique et de l'administration est qu'un élément d'évaluation par les pairs serait détenu et défendu par les ministres africains de la fonction publique. Cette Charte pourrait bien être l'un des principaux contributeurs à l'intégration du MAEP dans tous les processus continentaux pour servir de base à la garantie qu'il y aura un dialogue plus élargi sur la puissance réelle et l'autorité de la Commission. Toute tentative de donner à la Charte des dents – alors que la Commission en est dépourvue - serait contreproductive et ne ferait aucune différence pour les gens de ce continent.

Vers une stratégie d'engagement en faveur de la Charte

Ce n'est que lorsque nous sommes en mesure de placer la Charte dans le contexte plus large que nous pouvons en apprécier la valeur pour la gouvernance et les efforts en direction de la démocratie sur le continent. Bien que cette appréciation ne doive pas entraîner l'acceptation de ce qui est moins qu'optimal, elle ne devrait pas non plus nous rendre aveugles à des buts et objectifs plus larges et à ce qui peut être obtenu grâce à ce processus. L'objectif global du changement et des améliorations dans la prestation de service public sur le continent est un point commun aux ministres et peut être un bon point d'engagement pour les acteurs de la société civile. Si tel est le cas, alors la question qu'il faut se poser est : que peut-on faire face à ce qui s'est passé pour garantir un meilleur impact et un meilleur effet de levier?

Alors que la version actuelle de la Charte a été définie comme projet, il est important de comprendre qu'elle a été adoptée par la 6^{ème} Conférence des Ministres et a été soumise à délibération lors de diverses réunions officielles. Aborder le projet actuel en proposant une réécriture complète pourrait ne pas être productif et va probablement susciter une certaine résistance. Alors que l'identification des lacunes spécifiques pourrait constituer un pas en avant, l'approche la plus productive serait de faire des contributions directes au Projet de Charte par le biais de représentants des États membres ou même directement par la Commission de l'Union africaine. Comme cela a été un long processus, les

États membres et les ministres ont besoin d'une forme d'encouragement pour le chemin qui reste à parcourir. Les engagements de la société civile sont trop souvent fondés sur l'hypothèse que le changement devrait être guidé par la contestation plutôt que par la complémentarité. Dans ce cas, il peut très bien être de l'intérêt de la société civile d'encourager les ministres sur la voie de la création d'un cadre pour l'évaluation et le soutien par les pairs et en obtenant l'adoption de cette Charte par les chefs d'État et de gouvernement. Dans la pratique, les organisations de la société civile et les ministres peuvent et doivent être des alliés naturels dans les efforts en vue de pousser nos institutions de service public et nos agents publics à faire ce qu'ils doivent faire, comme prévu. Construire de telles relations servirait aussi à faciliter une participation plus active de la société civile à tous les engagements sectoriels.

La participation de la société civile dans les initiatives à l'échelle continentale est complexe et parfois difficile à faciliter. Une approche consiste à penser que la participation de la société civile se fait à travers les processus établis au niveau national au niveau des États membres ; une autre orientation consiste à limiter la participation au canal de l'ECOSOCC ; une troisième option est de permettre des contributions directes par des groupes d'experts de la société civile aux réunions continentales. La question de la maximisation de la participation demeure complexe et doit donc être soumise à la délibération permanente et à l'expérimentation. Il n'y a rien dans ce que les ministres ont fait dans le passé qui puisse donner à penser qu'ils sont fermés à des idées sur la façon de maximiser la participation ; au contraire, une grande partie des événements passés suggère la sensibilité à une plus large participation. Souvent, le manque de collaboration et de coopération est le résultat de l'ignorance, plutôt que le résultat d'un manque d'engagement. La communication directe aux ministres et des suggestions positives sur la façon dont la participation peut être facilitée de manière plus efficace contribuerait beaucoup à faire la différence.

Des expériences pratiques dans le domaine du processus politique au sein de l'Union africaine suggèrent que les façons d'aborder le contenu sont souvent variables et parfois les États membres ne font peut-être pas suffisamment attention aux détails car ils reconnaissent implicitement que les pouvoirs et l'autorité de la Commission sont trop limités pour faire appliquer le texte qui est adopté. Alors que cette approche peut être problématique en soi, elle offre l'occasion à d'autres d'aider à façonner le contenu d'une manière qui faciliterait la reddition de comptes à l'avenir. Il peut donc être très utile pour les acteurs de la société civile et autres parties prenantes de profiter de cette situation et d'aborder les détails du contenu, de suggérer des changements rapides sur le texte même du document. Par exemple, les dispositions du Projet de Charte sur « l'accès à l'information » peuvent être involontairement insuffisantes et, partant, des suggestions de modifications directes pourraient s'avérer très utiles à ce stade. Il serait toutefois important de se rappeler que les fonctionnaires et les ministres pourraient ne pas apprécier les longues modifications car cela signifierait transformer radicalement ce qui a été adopté par une Conférence des Ministres. Il vaudrait mieux, dans ce cas, être qualitativement plutôt que quantitativement radical.

Dans le contexte plus large, l'objectif de l'engagement de la société civile devrait être le processus de déroulement de l'Architecture de Gouvernance Afrique et de sa plateforme de gouvernance ainsi que l'encouragement et le renforcement de l'évaluation par les pairs dans tous les secteurs. La Charte est un moyen pour atteindre des fins et ne constitue qu'une petite partie de l'Union africaine en évolution.

Conclusion

Ces remarques sur le contenu et le processus du Projet Charte sont destinées à la construction d'une base pour un engagement plus efficace de la société civile dans les processus de l'UA. Le processus de contestation par les différentes parties prenantes du contenu de certains documents de politique a une valeur intrinsèque et doit être encouragé et apprécié, même en dehors de l'influence directe qu'il a sur le contenu du texte final. Les engagements et des partenariats créatifs peuvent peut-être faire plus pour



obtenir l'accord des États membres sur les propositions qui sont avancées ; mais la contestation et l'opposition contribuent également à la construction d'alternatives et d'ouverture.

Ainsi, alors même que les canaux disponibles sont utilisés pour effectuer des changements, il reste important de communiquer largement des perspectives critiques sur le Projet de Charte. Parfois, les seules personnes que les ministres écoutent sont eux-mêmes ou leurs fonctionnaires ; ils n'écoutent pas assez la voix de leur peuple, que ce soit au travers de leurs parlements ou par l'intermédiaire d'autres structures de représentation. En faisant beaucoup de bruit, on pourrait donc arriver à élargir les esprits et galvaniser d'autres structures qui pourraient avoir un intérêt particulier dans le Projet de Charte. Il est surprenant et intéressant que les syndicats du secteur public en Afrique n'aient pas eu beaucoup à dire sur le Projet de Charte, en particulier sur les dispositions relatives au droit de grève pour les agents publics et les questions relatives à la prestation des services essentiels pendant une période de conflit du travail. Les portes de l'engagement restent grande ouvertes, et la société civile organisée réussirait un grand coup si elle démontrait qu'elle peut et va utiliser des portes ouvertes pour effectuer des changements lorsque cela est nécessaire et approprié.

Les opinions exprimées dans cette communication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles d'AfriMAP ou des Fondations Open Society.