

**Des youyou aux supertankers:  
Le désir irrésistible que la Charte africaine de la Fonction publique éprouve pour les  
institutions inexpugnables**

par  
**M. Jide Balogun<sup>1</sup>**

**Structures flexibles et institutions autonomes**

De la même manière que les superpétroliers sont capables de supporter les agressions de l'extérieur (mais peut-être pas toujours du sabotage de l'intérieur), les institutions soutenues par des valeurs solides et exploitées par des individus courageux sont susceptibles de rester fermes lorsque les forces puissantes cherchent à leur imposer des exigences totalement en contradiction avec la compréhension collective qu'elles ont de leurs droits et responsabilités. Leur situation est très différente de celle du youyou d'un pêcheur pauvre, qui dérive à la merci de l'océan et des caprices et des lubies de l'homme. Après tout, une institution n'est pas n'importe quelle structure. Elle n'est pas la propriété d'une personne en particulier, et n'est donc pas susceptible d'être supprimée, confisquée, ou compromise par les actes d'une ou de quelques personnes. Un organisme ne mérite pas d'être reconnu comme une « institution » s'il ne réunit pas des valeurs fondamentales et largement partagées (comme l'unité nationale, la liberté, l'égalité, la dignité, l'intégrité, le professionnalisme, l'excellence et la perfection), des structures juridiques permanentes (comme les ministères, les départements et les lois d'habilitation), et des comportements qui se sont révélés capables d'atteindre des objectifs prédéterminés, de s'adapter au changement intergénérationnel, et de survivre à leurs géniteurs humains.

Comme on l'a soutenu ailleurs, les éléments constitutifs d'une institution sont les suivants :

- a) Les valeurs de base et le(s) but(s) sous-jacent (s) (composés de règles informelles, de codes éthiques, de traditions séculaires, de pratiques, de totems et de tabous, des notions de « bien » et de « mal »);
- b) La structure et les processus (des règles formellement et consciemment adoptées, y compris des règles hiérarchiques, financières, de sélection du personnel, techniques et spécialisées, de performance, de procédure et de prestation de services ; les critères d'admissibilité aux services et la discipline de file d'attente), et
- c) Les conséquences des interactions entre (a) et (b) pour le changement et la stabilité<sup>2</sup>.

Il existe d'innombrables exemples d'institutions qui sont trop fragiles pour remplir les fonctions qui leur sont dévolues et qui ne méritent donc guère le titre d'institution. Ces structures comprennent des organes électoraux tristement célèbres pour organiser un simulacre d'élections et déclarer de faux résultats, des forces de police dont les membres sortent des armes à feu des armureries pour aller promptement les louer à des bandits armés, des kidnappeurs, des assassins, des fanatiques religieux et des acteurs du nettoyage ethnique,

---

<sup>1</sup> Ancien Conseiller Principal, Département des Affaires Économiques et Sociales de l'ONU, New York, e-mail: balogunjide@hotmail.com

<sup>2</sup> Balogun, M.J., 2009, *Le chemins du pouvoir au Nigeria: option dynamique d'engagement pour les dirigeants actuels et aspirants* (New York: Palgrave-Macmillan). Voir aussi, Balogun, M J, 2010, "Évaluation de la capacité de l'Afrique à faire face à la crise économique mondiale et à d'autres crises", Document de travail préparé pour le 7<sup>ème</sup> Forum Annuel des Directeurs de la Fonction Publique en Afrique, Yaoundé, Cameroun, 27-29 juillet 2010.

suivent les instructions du parti au pouvoir en ouvrant le feu sur les rassemblements de l'opposition et en jetant en prison les critiques du gouvernement, ou des comités d'attribution des terres qui apportent un soutien actif à la corruption institutionnelle en délivrant des lettres d'attribution à des candidats qui ne le méritent pas.

### **Charte africaine de la fonction publique: la quête pour la crédibilité et l'intégrité institutionnelle**

C'est le désir de créer de véritables institutions – des supertankers et non des youyou - qui a été au cœur de la décision de la Conférence panafricaine des ministres de la fonction publique d'adopter la Charte de la fonction publique en Afrique à sa 3<sup>ème</sup> rencontre, tenue à Windhoek en Namibie, du 5 au 6 février 2001. Après de longues discussions, les ministres se sont accordés sur un texte qui, tout en reflétant la diversité des points de vue sur le sujet, a reconnu la nécessité de transformer les institutions de service public, d'instruments dépendant de la personnalité à agents autonomes de gouvernance et de développement. Lors de cette réunion, les ministres de la fonction publique ont prévu que le service public devrait fonctionner d'une manière professionnelle, c'est-à-dire s'acquitter de ses responsabilités de manière impartiale et sans crainte ni favoritisme. C'est l'essence même des articles 4, 5, 6 et 7 de la Charte 2001, qui, respectivement, élaborent les principes d' « égalité de traitement », de « neutralité », de « légalité » et de « continuité ».

Par exemple, l'article 4 stipule que tous les « services publics reconnaissent l'égalité des citoyens devant la loi », et veillent à ce que les personnes « en situation comparable vis-à-vis de l'administration » soient « traitées de façon égale sans distinction d'aucune sorte ». En d'autres termes, la fonction publique - qu'il s'agisse d'un bureau de police, d'une entreprise de fourniture d'eau, d'une société de production et distribution d'électricité, d'une agence de nettoyage et d'assainissement de l'environnement, ou d'une banque centrale – se voit interdire de pratiquer la discrimination à l'égard de ses clients, que cette discrimination soit basée sur l'origine ethnique ou sociale, la croyance religieuse ou l'appartenance politique. Les citoyens sont égaux devant la loi, et doivent donc être traités comme tels par le service public dans ses activités quotidiennes.

Notant que les efforts pour être neutre et professionnel comportent parfois (sinon souvent) des risques majeurs, l'article 5 non seulement interdit à la fonction publique d' « exercer un traitement discriminatoire à l'égard de ses agents en raison de caractéristiques liées à la personne », mais en plus exhorte toutes les administrations successives à respecter l'obligation de l'agent à demeurer « neutre à l'égard du régime en place ».

### **Charte de l'UA sur les valeurs et les principes de la Fonction publique**

S'appuyant sur l'accent mis par la Charte de la Fonction publique en Afrique de 2001 sur le professionnalisme, l'Union africaine va adopter une nouvelle Charte avec force de traité, la Charte Africaines sur les valeurs et les principes de la Fonction publique et de l'Administration. Alors que la Charte de 2001 adoptée par la réunion des Ministres de la Fonction publique en dehors du cadre de l'UA, mettait l'accent sur le professionnalisme en tant que stratégie de renforcement de l'institution, le nouveau projet de Charte de l'UA voit un lien étroit entre, d'une part, l'adhésion aux valeurs et, de l'autre, la crédibilité des institutions. Elle commence à l'article 2 avec pour objectif de favoriser « l'adhésion à un cadre fondamental de principes et de valeurs ... pour assurer des prestations de service public

efficaces, efficaces, novatrices et répondant aux attentes de la collectivité et des usagers ». Elle continue ensuite avec les principes sous-jacents, notamment :

- a) L'égalité de tous les citoyens devant le service ;
- b) La prohibition de toutes les formes de discrimination, notamment celles basées sur l'origine ethnique ou raciale, le genre, le handicap (physique), la religion, les opinions politiques, et l'appartenance à un syndicat ou à tout autre groupe social;
- c) La neutralité dans l'accomplissement des prestations de service public ;
- d) La continuité du service public en toutes circonstances ; et
- e) L'adaptation du service public à l'évolution des besoins de la collectivité et des usagers.

### **L'UA et la campagne pour le professionnalisme et l'intégrité institutionnelle: questions qui restent à résoudre**

Il existe une idée bien établie selon laquelle la réalisation des objectifs de bonne gouvernance et de développement repose sur la mise en place d'institutions solides, qu'elles soient publiques ou privées<sup>3</sup>. Il y a également un large consensus sur les mesures à prendre pour revitaliser les institutions de service public et s'assurer qu'elles répondent à des normes élevées en matière de professionnalisme et d'intégrité<sup>4</sup>. La question à résoudre est le rôle que les organismes continentaux comme l'Union africaine sont appelés à jouer vis-à-vis des États parties.

Une chose est claire : ni la Charte de 2001 ni le nouveau traité de l'UA ne sont capables de faire respecter les normes professionnelles de service public ou de déterminer la qualité, la rapidité et le coût-efficacité des services fournis aux citoyens dans des endroits éloignés au niveau national. D'abord, même si la Charte des valeurs et des principes porte le sceau de l'UA, elle ne sera pas dans la même catégorie que le Statut des Tribunaux pénaux internationaux pour la Yougoslavie (1993) et le Rwanda (1994), ou le Statut de Rome de la Cour pénale internationale (1998) pour ce qui est d'imposer la responsabilité individuelle. Même si, une fois créée, la Cour africaine de justice et des droits de l'homme aura la préséance sur tous les traités africains, il est difficile d'imaginer qu'elle pourrait rendre un jugement sur une prestation de service bâclée. Même l'idée que le gouvernement est légalement obligé de fournir un service - quelles que soient les conditions fiscales et macro-économiques du moment - ne serait pas acceptée. Aucun organe judiciaire ne substituerait son jugement à celui de l'administration d'un pays. Au mieux, la Charte de l'UA sur les valeurs et les principes de la Fonction publique et de l'Administration ne pourrait servir qu'à des fins de persuasion. Elle ne pourrait pas contraindre un État partie à instaurer des mesures qui lui permettraient (à l'État partie) de fournir un service de qualité à ses citoyens.

Pourtant, en plus de son rôle de « persuasion morale », la Charte de l'UA sur les valeurs et les principes de la Fonction publique pourrait servir de force pour le bien si elle comprend une

---

<sup>3</sup> Voir Huntington, S., 1968, *Ordre politique dans des sociétés en mutation* (New Haven: Yale University Press); et Alberti, Adriana, et Balogun, M J, 2006, « Réforme des institutions de gouvernance dans les pays en développement : Perspectives, risques, et avenir », Documents de Travail, DAES de l'ONU.

<sup>4</sup> Argyriades, Demetrios, 2003, "Le renforcement des institutions pour le développement des ressources humaines : comment mettre en œuvre les objectifs du Sommet du Millénaire," in *Leadership et transformation sociale dans le secteur public : des défis aux solutions* (New York: Département des Affaires Économiques et Sociales des Nations-Unies).

disposition engageant les États parties à la création (ou l'élargissement de la compétence en vigueur) de tribunaux administratifs indépendants au niveau national habilités à trancher les litiges nés de l'interprétation ou l'application des principales dispositions de la Charte. Une disposition qui nécessiterait l'intervention des autorités judiciaires est celle relative aux droits et privilèges de la moyenne des agents publics.

Ainsi, par exemple, si un citoyen estime qu'il / elle a été injustement arrêté par un agent de police, il ou elle devrait avoir le droit de porter plainte contre ce dernier devant un tribunal administratif, et ce dernier devrait avoir accès au même tribunal pour pouvoir organiser sa défense diligente. De même, un parent qui croit que son enfant s'est vu refuser l'accès à l'école pour le motif discriminatoire d'appartenance à un groupe social particulier devrait avoir accès au tribunal ainsi que l'administration scolaire. Même si ces plaignants pourraient avoir d'autres voies de recours pour violations des droits de l'homme dans les tribunaux, un tribunal administratif fournirait une protection supplémentaire et probablement plus accessible. Un agent de police qui ouvre le feu sur des réunions légales a certes violé les droits de l'homme des victimes, mais il/elle agit également dans un cadre administratif hiérarchique clair. Ce sera à lui de prouver que son acte est en conformité avec les règles hiérarchiques et autres textes.

De l'autre côté de l'équation il y a le policier honnête, celui qu'on ne pourrait pas convaincre d'accepter un pot de vin et qu'on ne pourrait pas pousser à arrêter des chefs des partis d'opposition et leurs partisans. Un tel employé pourrait perdre son emploi ou se voir refuser une promotion non pas parce qu'il/elle a fait quelque chose de mal, mais parce qu'il/elle a refusé d'obéir à des instructions illégales : il/elle doit être en mesure de reprendre son emploi ou porter plainte pour perte de revenus. Ce n'est que lorsque l'agent public est assuré d'avoir une protection légale (et judiciaire) qu'il/elle sera suffisamment motivé pour risquer son emploi en respectant son code de déontologie.

L'Union africaine aura sans aucun doute un rôle majeur à jouer en fournissant l'assistance nécessaire aux États parties dans la mise en place des tribunaux. Plus précisément, on pourrait s'attendre à ce qu'elle engage des consultants pour conseiller les États membres sur la préparation des statuts des tribunaux, leur lien avec d'autres dispositifs de surveillance (comme les tribunaux droits de l'homme), et les mécanismes d'évaluation des performances et de la jurisprudence des tribunaux sur le temps. Ce n'est que lorsque ces tribunaux administratifs commenceront à fonctionner que les institutions de service public seront suffisamment solides pour résister aux attaques externes et aux dislocations internes.

\*\*\*

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