



Nations Unies
Département des affaires économiques et sociales
Division de l'économie et de l'administration
publiques



Programme des Nations Unies
pour le développement
Bureau régional pour l'Afrique

L'éthique de la fonction publique en Afrique

Volume 1



NOTES

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les appellations “pays développés” ou “pays en développement”, qui apparaissent parfois dans les tableaux, sont employées à des fins statistiques et n'expriment pas nécessairement une opinion quant au stade de développement de tel pays ou de telle zone.

Le terme “pays” tels qu'utilisé dans le texte de la présente publication se réfère aussi, le cas échéant, aux territoires ou zones.

Le terme “dollar” se réfère normalement au dollar des États-Unis.

Adresser les demandes de renseignements concernant la présente publication à :

M. Guido Bertucci
Directeur
Division de l'économie et de l'administration publiques
Département des affaires économiques et sociales
Nations Unies, New York, NY 10017, États-Unis
Télécopie : (212) 963-9681

AVANT-PROPOS

La présente étude est une des nombreuses réponses des organismes des Nations Unies à une prise de conscience de la nécessité pour les fonctions publiques aujourd'hui d'avoir un comportement éthique et de faire preuve de responsabilité et de transparence, du fait de leur rôle indispensable dans le développement et la gouvernance d'une nation.

L'intérêt porté actuellement à la question de l'éthique et de la corruption se retrouve dans le monde entier, mais certaines régions sont particulièrement désireuses d'atténuer les effets nuisibles des pratiques contraires à l'éthique et de la corruption. Les efforts faits par l'Afrique en vue de réaliser un développement humain durable se heurtent à des problèmes considérables. La fonction publique, en tant qu'institution, a un rôle décisif à jouer dans l'édification d'une nation. Mais dans nombre de pays de la région, les effectifs de la fonction publique ont été réduits, cette réduction étant l'une des conditions des programmes d'ajustement structurel et elle a dû fonctionner en disposant de ressources qui ne cessent de diminuer. D'une part, de nombreux pays ont en conséquence apporté des améliorations à leur fonction publique. De l'autre, il y a eu des conséquences imprévues telles qu'une érosion du professionnalisme et de l'éthique. Le projet a pour objectif d'aider les Gouvernements africains à introduire ou à améliorer des politiques et programmes visant à améliorer la gestion de l'éthique et de la conduite dans leur fonction publique.

Ce premier volume du rapport final compare la situation des politiques et programmes de la fonction publique dans les 10 pays suivants : Afrique du Sud, Cameroun, Gabon, Ghana, Kenya, Madagascar, Namibie, Nigéria, Ouganda et Sénégal. Il est basé sur le travail de terrain effectué dans ces pays par des consultants nationaux et sur d'autres informations puisées dans les documents pertinents, d'autres documents de référence étant joints en annexe. Le second volume, qui complète le présent volume, contient des rapports de pays présentant une analyse plus personnelle et les vues générales des consultants nationaux. Outre le rapport en deux volumes, l'étude a produit une base de données de référence sous MS-ACCESS qui contient les réponses proprement dites au questionnaire de l'étude et les textes des documents de référence et un site Web qui présente les résultats primordiaux de l'étude et des liens vers d'autres sites Web connexes.

Par souci de commodité, le présent rapport se réfère aux informations relatives aux différents pays en utilisant les noms des pays plutôt que ceux des consultants nationaux. Le lecteur doit garder à l'esprit que les noms des pays se réfèrent aux travaux des consultants nationaux et non à une quelconque prise de position officielle des gouvernements ou de l'Organisation des Nations Unies.

Guido Bertucci, Directeur
Division de l'économie et de l'administration
publiques
Département des affaires économiques et sociales
Décembre 2000

Abdoulie Janneh
Administrateur Assistant et Directeur
Bureau régional pour l'Afrique
PNUD
Décembre 2000

REMERCIEMENTS

Le projet relatif à *l'éthique de la fonction publique en Afrique* a été conçu et élaboré par des membres du personnel de la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et du Bureau régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le développement. Avec d'autres, Yolande Jemiai (Spécialiste de l'administration publique), Mohamed Sall Sao (Conseiller Interrégional), Elia Yi Armstrong (Consultant), Kyo Naka (Conseiller pour le programme relatif à la gouvernance) et Lebogang Motlana (Conseiller en matière de gouvernance) ont élaboré la méthodologie de recherche, basée sur une étude similaire réalisée par le Service de la gestion publique de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

La Division tient à remercier le Groupe directeur du projet dont le Président était Daniel Antonio (Organisation de l'unité africaine) et le vice-Président Aileen Marshall (Coalition mondiale pour l'Afrique) et qui était composé de Finlay Sama Doh (Association africaine d'administration et de gestion publiques), Aboubakry Ba (Institut africain pour la démocratie), Rwekaza Mukandala (Association africaine de sciences politiques), Jide Balogun (Commission économique pour l'Afrique), El Houssine Aziz (Groupe de direction à l'échelon ministériel de la Déclaration de Rabat) et Howard Whitton (Transparency International). Sous la direction de ce groupe, le projet a été réalisé par Elia Yi Armstrong (coordonnateur du projet), Stefan Lock (expert associé), Mohamed Sall Sao (Conseiller Interrégional) et John-Mary Kauzya (Conseiller Interrégional). Kyo Naka (conseiller pour le programme relatif à la gouvernance) et Agostinho Zacarias (conseiller hors classe en matière de gouvernance) ont été les chargés de liaison pour le projet au bureau régional du PNUD pour l'Afrique. La Division exprime ses remerciements aux consultants nationaux : Paul Ntungwe Ndue et Abouem A Tchoyi (Cameroun), Fidèle Pierre Nze-Nguema (Gabon), Theophilus B. Wereko (Ghana), Peter Wanyande et Crispin Odhiambo-Mbai (Kenya), anonyme (Madagascar), Mary Moller (Namibie), S. S. Mohammad et R. A. Dunmoye (Nigéria), Mame Adama Gueye (Sénégal), Lala Camerer et Salim Latib (Afrique du Sud) et Emansueto Foster Byuarugaba (Ouganda). La Division remercie aussi les stagiaires qui ont apporté une assistance pour les différents éléments du projet : Michael Demian, Noé Hatchuel, Shumbana Karume, Elizabeth Lynch, Benjamin Radavidson et Jean-Claude Taguebou. Enfin, la Division souhaite également exprimer sa gratitude aux gouvernements nationaux et aux bureaux de pays du PNUD des pays participants pour leur coopération et leur appui précieux.

Sur la base des contributions des personnes susmentionnées, le rapport final a été établi par Elia Yi Armstrong et Stefan Lock. Stefan Lock a également élaboré la base de données du projet. Stephen Ronaghan a créé le site Web. Ces produits du projet ont été conçus en vue de stimuler la concertation et l'action aux niveaux régional et national afin d'aider les gouvernements et les autres parties prenantes en Afrique à améliorer la gestion de la conduite de leurs fonctionnaires. L'information présentée dans les produits du projet a été recueillie par des consultants nationaux indépendants qui n'étaient pas employés par le gouvernement de leur pays ni affiliés d'aucune autre façon à celui-ci. Bien qu'aucun effort n'ait été ménagé pour consulter les gouvernements, toutes les informations fournies par le projet ne reflètent pas nécessairement leur vues et le projet ne prétend pas couvrir de façon exhaustive toute l'information disponible auprès des gouvernements. Malgré ces réserves, il faut espérer que les produits du projet seront des outils utiles pour diffuser l'information sur l'état actuel de l'éthique de la fonction publique dans les pays couverts par l'étude.

Guido Bertucci, Directeur
Division de l'économie et de l'administration publiques
Département des affaires économiques et sociales
Nations Unies
Décembre 2000

TABLE DES MATIÈRES

Volume I :

	Résumé analytique	1
Chapitre 1	Introduction	6
	Le projet relatif à l'éthique de la fonction publique en Afrique	6
	Historique	7
	Contexte régional du projet	8
	Objectifs	9
	Portée de l'étude	9
	Méthodologie	10
	Produits et résultats	13
Chapitre 2	Le contexte de l'éthique de la fonction publique en Afrique	14
	L'Afrique subsaharienne aujourd'hui	14
	L'échantillon de pays du projet	15
	L'héritage culturel et la composition ethnique	15
	Le legs colonial	17
	Développement politique et stabilité après l'indépendance	18
	Situation socio-économique générale.....	21
	Corruption perçue.....	24
	Questions de recherche.....	25
Chapitre 3	Les structures de la fonction publique	28
	Organisation des pouvoirs publics	28
	L'emploi dans la fonction publique.....	28
	La structure salariale dans la fonction publique	30
	La gestion de la fonction publique	33
Chapitre 4	Initiatives passées en matière d'éthique de la fonction publique et de lutte contre la corruption	37
	Perceptions des études relatives à la corruption	37
	Campagnes relatives à l'éthique de la fonction publique	37
	Initiatives relatives à la gouvernance ou à l'éthique dans son ensemble.....	38
Chapitre 5	Directives pour la conduite de la fonction publique	41
	Valeurs et normes	41
	Sources des valeurs et des normes	44
	Communiquer les valeurs et les normes	44
	Organismes de coordination : Valeurs et codes de conduite	46
	Aide et conseils en matière d'éthique	48
	Restrictions juridiques	49
Chapitre 6	Gestion de la conduite dans la fonction publique	52
	Gestion de la stratégie nationale relative à l'intégrité	52
	Gestion des ressources humaines	53
	Déclaration	56

Chapitre 7	Contrôle de la conduite dans la fonction publique	60
	Procédures pour signaler les irrégularités et déposer des réclamations	60
	Contrôle financier	63
	Enquêtes et poursuites	64
	Examen indépendant de l'Administration	68
	Évaluation des mesures de contrôle	68
Chapitre 8	Le rôle des acteurs non gouvernementaux en matière d'éthique de la fonction publique	70
	Le secteur privé	70
	La société civile	71
	Transparence des administrations	73
	Le rôle des donateurs	75
Chapitre 9	Conclusion	76
	Contexte et structure de la fonction publique.....	76
	Guider la conduite des fonctionnaires	77
	Gérer la conduite des fonctionnaires	78
	Contrôle de la conduite des fonctionnaires	79
	Le rôle des acteurs non gouvernementaux	80
	Perspectives d'avenir	80
	Références	82
	Annexes :	
	I. Résolutions de l'Organisation des Nations Unies	83
	<i>Lutte contre la corruption (contenant en annexe le Code international de conduite des agents de la fonction publique) (A/RES/51/59)</i>	84
	<i>Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales (A/RES/51/191)</i>	88
	<i>Coopération internationale contre la corruption passive et active dans les transactions commerciales internationales (A/RES/52/87)</i>	93
	<i>Lutte contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales (A/RES/53/176)</i>	96
	<i>Prévention de la corruption et du transfert illégal de fonds (A/RES/54/205)</i>	98
	II. Questionnaire	99
	III. Adresses des points de contact	135
	<i>Statistiques relatives au personnel de la fonction publique</i>	135
	<i>Organismes d'enquête</i>	136
	<i>Institutions d'audit suprême</i>	137

Encadrés

Encadré 1 : Résolutions de l'Organisation des Nations Unies	8
Encadré 2 : Conférences de l'ONU sur l'éthique de la fonction publique	8
Encadré 3 : Groupe directeur du projet	13
Encadré 4 : Observations sur l'irrégularité du versement des traitements.....	30
Encadré 5 : Observations sur les effets de l'inflation sur les traitements	31
Encadré 6 : Observations sur la comparaison des rémunérations des secteurs public et privé.....	31
Encadré 7 : Compression des traitements	33
Encadré 8 : Exemples d'études sur la perception de la corruption	38
Encadré 9 : Observations sur les obstacles à la promotion de l'éthique dans la fonction publique	40
Encadré 10 : Types d'affaires le plus souvent jugées	51
Encadré 11 : Observations sur la vérification des déclarations	59
Encadré 12 : Observations sur les procédures de réclamation publiques	67
Encadré 13 : Observations sur les poursuites en matière de corruption	75

Graphiques et figures

Carte 1 : Pays participants	16
Graphique 1 : Population desservie par agent de l'administration centrale	29
Graphique 2 : Agents de l'administration centrale en pourcentage de la population active totale	29
Graphique 3 : Éventail des traitements de l'administration centrale en dollars (1998)	32
Graphique 4 : Taux de compression des traitements de la fonction publique	33
Graphique 5 : Restrictions couvertes par des codes de conduite déclarés de la fonction publique	43
Graphique 6 : Communiquer les valeurs et normes essentielles	44
Graphique 7 : Acteurs ayant participé à l'identification des valeurs et à la formulation des codes de conduite	46
Graphique 8 : Personnes auxquelles les fonctionnaires s'adressent pour obtenir une aide ou des conseils en matière d'éthique	48
Graphique 9 : Stratégies nationales de coordination de l'intégrité	53
Graphique 10 : Stratégies de gestion des ressources humaines aux fins de la promotion d'un environnement éthique	54
Graphique 11 : Outils de gestion visant à prévenir la corruption	55
Graphique 12 : Informations devant être divulguées	57
Graphique 13 : Fréquence des déclarations	58
Graphique 14 : Obligation pour les membres d'une organisation de signaler les irrégularités	61
Graphique 15 : Protection des fonctionnaires signalant des irrégularités	62
Graphique 16 : Mécanismes de réclamation publics	64
Graphique 17 : Accès aux rapports d'audit et d'inspection internes ou aux examens spéciaux.....	65
Graphique 18 : Types d'organes législatifs et de révision judiciaire chargés d'examiner indépendamment l'administration	68
Graphique 19 : Sources d'information gouvernementales	74

Tableaux

Tableau 1: Infrastructure de l'éthique	11
Tableau 2: Aperçu historique sur les pays de l'étude	19
Tableau 3: Les systèmes juridiques et les dates des constitutions les plus récentes	20
Tableau 4: Indicateurs de base des pays.....	22
Tableau 5: Classement de la corruption perçue pour les pays de l'étude.....	26
Tableau 6: Ministères et régions administratives	28
Tableau 7: Versement des traitements.....	31
Tableau 8: Organismes responsables de la gestion de la fonction publique.....	36
Tableau 9: Études et campagnes récentes sur les initiatives relatives à l'éthique et à la lutte contre la corruption	39
Tableau 10: Valeurs essentielles déclarées de la fonction publique.....	42
Tableau 11: Groupes professionnels ayant des normes spécifiques	43
Tableau 12: Années d'introduction des valeurs et normes, par source	45
Tableau 13: Organismes de coordination chargés de faire respecter les valeurs et les codes de conduite et du contrôle en la matière	47
Tableau 14: Restrictions juridiques	49
Tableau 15: Groupes d'employés faisant l'objet de mesures spéciales de prévention de la corruption ...	54
Tableau 16: Ressources pour les organismes d'enquête	63
Tableau 17: Niveaux de ressources pour les institutions suprêmes d'audit	66
Tableau 18: Parrainage de l'éducation civique.....	73

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Il y a une prise de conscience de la nécessité pour les fonctions publiques aujourd'hui d'avoir un comportement éthique et de faire preuve de responsabilité et de transparence. Cette prise de conscience a été étayée par l'émergence d'un consensus sur le fait qu'une bonne gouvernance et une administration publique saine sont le fondement d'un développement durable. Les incidences de pratiques contraires à l'éthique et les agissements criminels dans le secteur public sont insupportables pour l'édification des nations, se traduisant par une perte de confiance dans les institutions publiques et une érosion de l'état de droit lui-même.

L'intérêt porté actuellement à la question de l'éthique et de la corruption se retrouve dans le monde entier, mais certaines régions sont particulièrement désireuses d'atténuer les effets nuisibles que les pratiques contraires à l'éthique et la corruption ont sur le développement des pays. Les efforts faits par l'Afrique en vue de réaliser un développement humain durable se heurtent à des problèmes considérables. On trouve dans cette région un grand nombre des pays les plus pauvres, ainsi que des foyers d'endémie, notamment de la malaria et du VIH/sida. Environ 20% des Africains vivent dans un pays en proie à un conflit grave. Certes, il y a eu ici et là des progrès, mais globalement les perspectives de développement pour la région sont peu encourageantes. L'Afrique, dont la part des exportations de produits de base décroît, qui ne dispose pas d'industries manufacturières et de services viables, et qui enregistre une fuite des capitaux et un exode des compétences, voit son poids diminuer dans l'économie mondiale. Dans les nombreux appels lancés pour que des mesures soient prises d'urgence, l'amélioration de la gouvernance et le règlement des conflits sont considérés comme les principales conditions préalables à un développement durable.

D'autres acteurs doivent être mobilisés, mais ces mesures qui ont été identifiées doivent toutes être prises dans des domaines où les gouvernements et leur fonction publique ont un rôle critique à jouer. Mais dans nombre de pays de la région, la fonction publique a été réduite, cette réduction étant une condition requise par les programmes d'ajustement structurel, et elle a dû fonctionner avec des ressources qui se tarissent. D'une part, de nombreux pays ont en conséquence apporté des améliorations à leur fonction publique, de l'autre, il y a eu des conséquences imprévues telles qu'une érosion du professionnalisme et de l'éthique.

Une réaction à cette situation a été celle de la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, qui a lancé une étude comparative sur *L'éthique de la fonction publique en Afrique* en avril 1999. Ce projet au titre de l'appui à l'élaboration des politiques et des programmes (AEPP) a été financé par le Bureau régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'étude, qui a porté sur 10 pays – l'Afrique du Sud, le Cameroun, le Gabon, le Ghana, le Kenya, Madagascar, la Namibie, le Nigéria, l'Ouganda et le Sénégal – visait à donner une image au niveau régional de l'état des politiques et programmes de la fonction publique dans le domaine de l'éthique. L'objectif d'ensemble du projet est d'aider les gouvernements africains à introduire ou à améliorer des politiques et programmes visant à améliorer la gestion de l'éthique et de la conduite de leur fonction publique.

L'étude porte sur la fonction publique au niveau national ou central, définie aux fins de ce projet comme les principales administrations et institutions publiques. En outre, l'éthique professionnelle a été définie comme un système de valeurs et normes communes qui délimitent la

façon dont les fonctionnaires devraient exercer leur jugement et leur liberté d'appréciation en exerçant leurs fonctions officielles. Sur la base de ces paramètres, la Division de l'économie et de l'administration publiques a compilé des informations comparables sur la législation, les politiques et les programmes actuels et – dans la mesure du possible – sur les pratiques effectives qui régissent la conduite des fonctionnaires. En outre, l'étude a collecté aussi des informations générales sur la structure des fonctions publiques, l'histoire récente de l'éthique de la fonction publique ou les initiatives de lutte contre la corruption dans les différents pays, ainsi que sur le rôle du secteur privé et de la société civile en matière de surveillance de l'éthique dans la fonction publique.

La Division de l'économie et de l'administration publiques a élaboré un questionnaire détaillé qui a été utilisé par des consultants nationaux ayant les compétences voulues pour interviewer les experts et analyser les documents. Un groupe directeur du projet a été mis en place pour guider les recherches en assurant la validité et la fiabilité des données recueillies et pour accroître la participation des parties prenantes régionales et nationales. Sur la base des travaux des consultants nationaux et d'autres informations complémentaires, la Division de l'économie et de l'administration publiques a réalisé les produits suivants : un rapport final en deux volumes, le premier présentant une analyse comparative et les principales conclusions avec des documents annexés, le second contenant 10 rapports de pays faisant une large place aux vues que les consultants nationaux ont de la situation dans leur pays, une présentation sur le Web des principales conclusions de l'étude et une base de données sous MS-ACCESS 97 qui contient les données de l'enquête et des informations complémentaires.

Le premier volume du rapport final contient les principales conclusions sur les principaux thèmes de l'étude : le contexte et la structure de la fonction publique; l'orientation, la gestion et le contrôle de la conduite dans la fonction

publique; le rôle des acteurs non gouvernementaux.

En examinant les structures de la fonction publique dans la région, il convient de ne pas négliger les facteurs culturels et historiques. Les pays de la région ont hérité les administrations coloniales qui ont largement façonné leurs cadres juridiques, leurs structures organisationnelles et leurs systèmes administratifs. Toutefois, les puissances coloniales européennes ont légué un appareil étatique qui n'a pas été conçu pour être sensible aux besoins de la population locale ou lui rendre des comptes. Les principes de responsabilité et de transparence ont été encore moins respectés dans les pays où le régime au pouvoir après l'indépendance était à parti unique. Une conséquence a été la politisation de la fonction publique. À l'heure actuelle, une grande partie des pays ont essayé de changer cette situation en revitalisant leur fonction publique afin que celle-ci fonctionne en reconnaissant et en récompensant le mérite, le but étant de mieux servir le public.

En vue d'avoir une idée de l'organisation des pouvoirs publics et des structures administratives, l'étude a demandé des données de base sur le profil des effectifs, des structures salariales et des organismes de gestion de la fonction publique. Toutefois, une des principales conclusions est que la capacité de recueillir des statistiques de base sur les fonctions publiques doit être grandement renforcée pour gérer non seulement la conduite de la fonction publique, mais aussi tous les autres aspects relatifs à celle-ci. Une autre conclusion est que dans la plupart des pays, la structure des traitements de la fonction publique doit être améliorée en ajustant la compression de ses niveaux, en tenant compte de l'inflation et en comparaison avec le secteur privé. C'est une question difficile, en particulier du fait de l'insuffisance des ressources. Toutefois, étant donné que les situations dans les pays indiquent que les structures salariales diffèrent selon la classe des fonctionnaires et du secteur dans lequel ils travaillent, un moyen de progresser pourrait être de cibler des groupes ou secteurs prioritaires afin d'examiner leur

structure d'incitation plutôt que d'appliquer des réformes générales.

S'agissant plus précisément de la promotion de l'éthique dans la fonction publique, le projet a essayé aussi de se faire une idée de toutes campagnes ou recherches importantes effectuées au cours des dix dernières années dans les pays de l'enquête. De nombreuses études sur la perception de la corruption indiquent un degré élevé de méfiance de la part du public à l'égard de leur gouvernement. En outre, certains pays ont effectué des campagnes d'éthique, notamment en exhortant les masses et en menant des activités relatives aux codes de conduite. Certains pays commencent aussi à promouvoir de meilleures normes éthiques dans d'autres segments de la société, au-delà des pouvoirs publics, en introduisant des codes de conduite pour le secteur privé et les ONGs.

Au titre du thème de l'orientation des fonctionnaires s'agissant de la façon dont ils doivent se conduire, un cadre de valeurs essentielles, des normes juridiques et administratives spécifiques, des conseils éthiques et des interdictions et des restrictions d'ordre législatif ont été examinés. Les réponses fournies par les pays révèlent premièrement que les valeurs et les normes sont insuffisamment communiquées après la formation de base dispensée aux fonctionnaires lors de leur recrutement. Deuxièmement, les normes actuelles dans de nombreux pays ne traitent pas suffisamment des nouveaux domaines de préoccupation tels que l'utilisation des cartes de crédit, les voyages officiels, le passage au secteur privé, l'après-emploi, et la participation à des groupes de pression. Il est surprenant qu'une préoccupation qui date depuis fort longtemps, le népotisme ou l'emploi et la supervision impropres de membres de la famille, ne semble pas non plus avoir été suffisamment traitée. Troisièmement, la prévention de la corruption, voire de la violation par inadvertance des normes n'a pas reçu l'attention qu'elle méritait au moyen de conseils et d'avis. Enfin, les pays montrent qu'ils éprouvent des difficultés à appliquer les dispositions du code pénal existant relatives à la corruption ou des

lois ayant trait particulièrement à la lutte contre la corruption du fait de la complexité des textes et du caractère onéreux de la charge de la preuve pour un crime qui n'est pas souvent visible. En bref, les pays de l'étude indiquaient qu'ils ont en place des valeurs, des normes et des lois qui condamnent sur le plan pénal la corruption, les actes contraires à l'éthique et les incidents de mauvaise administration. Toutefois, celles-ci sont parfois dépassées et ne couvrent pas suffisamment l'évolution technique ou les tendances sociales.

Pour gérer la conduite des fonctionnaires, il faut avoir en place, entre autres systèmes, une stratégie nationale d'ensemble relative à l'intégrité, de saines pratiques en matière de gestion des ressources humaines et des procédures détaillées relatives à la déclaration de situation financière. Un peu plus de la moitié des pays ont adopté une stratégie nationale relative à l'intégrité ou de vastes politiques relatives à l'éthique ou à la lutte contre la corruption, mais seul un petit nombre de pays semblent avoir des stratégies de coordination en place. Des politiques et des pratiques justes et transparentes en matière de ressources humaines sont le fondement nécessaire pour créer une fonction publique professionnelle et éthique. La majorité des consultants nationaux n'ont pas exprimé un degré élevé de confiance dans les systèmes existants. Selon eux, le mérite ne joue pas un rôle important dans le processus de sélection et les dirigeants de la fonction publique ne constituent pas de bons exemples pour le reste des fonctionnaires. Un bon système de déclaration de situation financière peut être un point de départ permettant d'appliquer les dispositions pénales et les autres dispositions juridiques relatives à la lutte contre la corruption. La plupart des pays couverts par l'étude ont des exigences concernant la déclaration financière devant être faite par leurs fonctionnaires, mais un examen plus minutieux révèle que ces exigences ne sont pas suffisamment complètes ou détaillées pour saisir toutes les violations possibles concernant les domaines interdits ou les conflits d'intérêt.

Des mesures visant à orienter et à gérer le comportement des fonctionnaires doivent, pour être efficaces, s'accompagner de procédures d'application. Il faut qu'il existe un moyen de faire respecter des normes minimales, non seulement pour sanctionner les violations, mais aussi pour dissuader les autres fonctionnaires qui envisagent d'agir d'une façon analogue. À ce propos, des procédures pour signaler des irrégularités et déposer des réclamations sont un début. Toutefois, les résultats de l'enquête indiquent qu'elles ne sont pas bien connues dans nombre des pays couverts par l'étude, si bien qu'il est difficile de signaler les actes de corruption et les actes contraires à l'éthique. Deuxièmement, il faut que des mesures de protection suffisantes soient en place pour les personnes qui choisissent de signaler des irrégularités. Une fois encore, des moyens de protection des dénonciateurs peuvent exister dans les textes, mais les mesures pratiques telles que le changement de poste et l'anonymat sont insuffisantes pour protéger réellement ceux qui révèlent les actes de corruption ou les actes contraires à l'éthique. Troisièmement, des organismes de contrôle indépendant tels que le médiateur, les inspecteurs généraux, le contrôleur des comptes doivent avoir les capacités institutionnelles nécessaires pour s'acquitter de leur mandat. Sur la base des informations limitées recueillies par l'étude, il est difficile de mesurer leurs capacités au plan des effectifs et des crédits budgétaires dont ils disposent. Toutefois, les observations des consultants nationaux tendraient à indiquer que ceux-ci sont insuffisants. Quatrièmement, s'agissant du contrôle financier, très peu de pays ont indiqué que des rapports de vérification des comptes internes et externes sont largement rendus publics. Sans une large diffusion, il est difficile de dégager un consensus en faveur de l'introduction de changements. Enfin, peu de pays poursuivent dans les faits les responsables d'actes de corruption, du fait qu'il est difficile de prouver les infractions ou parce que la volonté politique fait défaut.

Compte tenu de l'état embryonnaire du secteur privé et des organisations de la société civile

dans la région, il est surprenant de voir combien les pays indiquaient qu'ils sont actifs. Mais les deux secteurs doivent être encouragés en leur affectant des ressources et en renforçant leurs capacités afin d'assurer une surveillance par le public des opérations et de l'action gouvernementale. Enfin, ils doivent rééquilibrer l'équation de la gouvernance au niveau du pays en exigeant le respect du principe de responsabilité, la transparence et, à terme, des changements. Il faut persuader les gouvernements qu'il est dans leur intérêt d'avoir un secteur privé et une société civile forts et efficaces. Les gouvernements doivent renforcer leur transparence en partageant l'information relative à leurs activités. Bien que cela soit fait dans une certaine mesure, la maîtrise des innovations technologiques pourrait peut-être renforcer leurs efforts actuels. Parallèlement, les contre-pouvoirs que sont les vues des médias et de la presse privés sont nécessaires pour assurer que les communications du gouvernement ne deviennent pas de la pure propagande. L'enquête indique que dans nombre des pays de l'étude la presse n'est toujours pas entièrement libre d'exprimer ses vues ou de fonctionner sans ingérence du gouvernement. La presse doit bénéficier d'une plus grande liberté mais les journalistes devraient aussi faire preuve d'une plus grande responsabilité professionnelle pour informer le public sans parti pris excessif.

Les résultats susmentionnés au niveau régional, de pair avec les recommandations propres à chacun des pays formulées par les consultants nationaux peuvent aider les pays à préciser leurs politiques. En bref, un examen des infrastructures éthiques des pays révèle que de nombreuses dispositions relatives à l'éthique existent au niveau des politiques, mais qu'elles sont mal appliquées et qui plus est qu'elles ne sont pas appliquées quotidiennement. Afin d'aider les pays à mieux appliquer leurs politiques en matière d'éthique ou à en introduire de nouvelles, les résultats de l'étude seront largement diffusés.

En outre, la diffusion au niveau régional sera entreprise en vue de promouvoir des conditions

à remplir ou des normes communes visant à promouvoir l'éthique et à lutter contre la corruption dans la fonction publique. De cette façon, les pays peuvent bénéficier mutuellement de leurs données d'expérience personnelles et étudier les possibilités de partenariat et de

coopération. Ainsi, les pays seront mieux à même d'avoir une fonction publique professionnelle ayant un comportement éthique, pouvant jouer un rôle clé dans l'amélioration de la gouvernance de leur nation et, à terme, dans le développement durable de leur région.

CHAPITRE PREMIER : INTRODUCTION

Le projet relatif à l'éthique de la fonction publique en Afrique

En avril 1999, la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a lancé une étude comparative sur *L'éthique de la fonction publique en Afrique*. Ce projet au titre de l'appui à l'élaboration des politiques et des programmes (AEPP) a été financé par le Bureau régional pour l'Afrique du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'étude, qui a porté sur 10 pays – l'Afrique du Sud, le Cameroun, le Gabon, le Ghana, le Kenya, Madagascar, la Namibie, l'Ouganda, le Nigéria et le Sénégal – avait pour objectif d'obtenir une image au niveau régional de l'état des politiques et programmes de la fonction publique en matière d'éthique. Les critères retenus pour choisir ces pays visaient à constituer un échantillon représentatif des pays d'Afrique subsaharienne, se caractérisant par¹:

- un degré de stabilité politique permettant aux pays de s'intéresser à des questions de gouvernance dépassant le cadre étroit d'un conflit, d'une guerre ou de la survie ;
- une diversité sous-régionale et linguistique² ;
- une série continue d'initiatives relatives à l'éthique et à la lutte contre la corruption, allant de quelques mesures à des campagnes nationales de grande envergure ;
- une faible présence d'organisations internationales travaillant dans ce domaine de fond ;
- l'existence de partenaires avec lesquels la

1 Le projet a ciblé dix pays, mais il a travaillé avec un ensemble de quinze pays au cas où certains se retireraient du projet.

2 Le projet a ciblé un pays lusophone dans son échantillon, mais ses efforts visant à l'inclure ont échoué.

Division des finances et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'ONU a travaillé avec succès par le passé et qui ont manifesté un vif intérêt pour cette question.

L'objectif d'ensemble du projet est d'aider les gouvernements africains à introduire ou à perfectionner des politiques et programmes visant à améliorer la gestion de l'éthique et de la conduite de leur fonction publique. Le premier volume du rapport final, qui sert d'instrument d'élaboration de politiques et de programmation, présente l'analyse comparée et les principales conclusions tirées des informations recueillies auprès des 10 pays participants, ainsi que d'autres documents pertinents annexés. Il est complété par le second volume, qui contient dix rapport de pays consacré essentiellement aux vues des consultants nationaux sur la situation particulière de leur pays.

On trouvera sur la page d'accueil du réseau en ligne de l'ONU sur l'administration et les finances publiques (UNPAN)³ un document Web présentant les principales conclusions de l'étude complétées par des informations pertinentes et des liens avec des sources d'information connexes sur l'Internet. Le rapport final et le site Web du projet s'appuient sur une application de base de données qui couvre les données tirées de l'enquête et des documents connexes. L'application sous MS-ACCESS présente des comparaisons des différents pays participants et des ensembles de données sur chacun des pays. Une version de cette base de données pouvant être téléchargée sera disponible sur le site Web du projet.

3 <http://www.unpan.org/ethics>

Historique

La présente étude est une réponse à la sensibilisation accrue au fait qu'il est nécessaire pour la vie publique aujourd'hui de se caractériser par un comportement éthique, le respect de l'obligation de rendre des comptes et la transparence. Cette prise de conscience a été nourrie par les médias et les groupes de la société civile dans le monde entier, qui ont fait connaître les privatisations de copinage, les grands projets de travaux publics inachevés (les "éléphants blancs"), les actes de corruption proprement dits et la fraude, l'obstruction du bon fonctionnement de la justice, le financement douteux des campagnes électorales et les activités des groupes de pression soulevant des questions, l'acceptation de cadeaux somptueux et d'invitations à des loisirs coûteux. Les coûts de ces pratiques contraires à l'éthique et de ces agissements criminels sont insupportables :

- Le détournement à des fins personnelles de ressources rares qui devaient être utilisées en faveur du développement des nations et des populations ;
- la perte de la confiance dans les institutions publiques et dans les autorités publiques ;
- une érosion de l'état de droit lui-même.

La fonction publique, à laquelle il incombe de protéger les ressources publiques et d'exécuter les décisions au nom des représentants élus, joue un rôle indispensable dans le développement et la gouvernance d'une nation. En tant que telle, elle doit disposer d'un ensemble de mesures visant à créer un environnement qui assure la promotion de l'éthique, de l'obligation de rendre des comptes et de la transparence.

Ces dernières années, de nombreuses organisations intergouvernementales telles que le secrétariat du Commonwealth, l'Union européenne, le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation des États américains et la Banque mondiale ont pris des mesures en vue de lutter contre la

corruption, de promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes et de renforcer l'éthique de la fonction publique.

Le système des Nations Unies aussi a été actif, l'Assemblée Générale ayant adopté cinq résolutions au cours des cinq dernières années seulement (voir encadré 1 et annexe 1). En outre, le Centre des Nations Unies pour la prévention de la criminalité internationale a publié un guide sur les mesures pratiques de lutte contre la corruption en 1993 et il élabore actuellement une loi type contre la corruption. En 1996, la Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance du PNUD a créé un programme sur la responsabilité et la transparence qui apporte un appui à l'amélioration de la responsabilité et de la gestion financières dans certains pays en leur fournissant une assistance technique.

Le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies se charge de promouvoir une approche du développement multi-dimensionnelle et intégrée. Sa Division de l'économie et de l'administration publiques appuie les délibérations intergouvernementales sur les grandes nations, aide les États membres à améliorer leurs systèmes d'administration et de finances publiques et facilite le renforcement des capacités. Les entités correspondant à la Division qui l'ont précédée ont pendant cinquante ans aidé les États membres à développer leur capacité institutionnelle d'instaurer une fonction publique efficace et de renforcer la gestion publique. La Division organise des réunions régionales et interrégionales, fournit des conseils en matière de grandes orientations et de programmes et gère les projets de coopération technique en vue de créer un environnement propice à une bonne gouvernance.

Dans le domaine de l'éthique de la fonction publique, la Division a produit et publié les rapports de plusieurs conférences qu'elle a coorganisées (voir encadré 2). En outre, elle a fourni un appui de fond à un certain nombre de

conférences et d'ateliers et une assistance à des missions techniques dans différents pays.

**Encadré 1 :
Résolutions de l'Assemblée Générale
de l'ONU**

1996 : *Lutte contre la corruption* contenant en annexe le *Code international de conduite des agents de la fonction publique* (A/RES/51/59)

1996 : *Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales* (A/RES/51/191)

1997 : *Coopération internationale contre la corruption passive et active dans les transactions commerciales internationales* (A/RES/52/87)

1998 : *Lutte contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales* (A/RES/53/176)

1999 : *Prévention de la corruption et du transfert illégal de fonds* (A/RES/54/205)

Contexte régional du projet

Ces dernières années, de nombreux pays en Afrique relient la question de l'intégrité des dirigeants et des institutions au développement économique et social. En 1997, la conférence des universités d'Afrique australe sur les sciences sociales, qui s'est tenue en Zambie, a adopté une résolution demandant une gouvernance démocratique, un comportement éthique, le respect de l'obligation de rendre des comptes au public et la répression de la corruption en Afrique. En 1999, la neuvième conférence internationale sur la lutte contre la corruption s'est tenue à Durban (Afrique du Sud), et au cours de celle-ci les participants de nombreux pays africains ont souligné la

préoccupation régionale à l'égard de la corruption ainsi que les les efforts faits pour lutter contre celle-ci.

**Encadré 2 :
Conférences des Nations Unies sur
l'éthique de la fonction publique**

1997: *Le fonctionariat en transition : renforcer son rôle, son professionnalisme, ses normes éthiques et ses valeurs morales* : conférence régionale coparrainée par le Gouvernement grec et le PNUD, à laquelle ont participé 21 pays d'Europe centrale et orientale, tenue en Thessalonique.

1997: *La promotion de la déontologie au sein de la fonction publique* : colloque national parrainé notamment par le gouvernement brésilien et le PNUD, auquel ont participé des fonctionnaires du Gouvernement fédéral et des différents États, tenu à Brasilia.

1998: *La fonction publique en Afrique : nouveaux défis, professionnalisme et éthique* : Deuxième Conférence africaine des ministres de la fonction publique, co-organisée par le Gouvernement marocain et le Centre africain de formation et de recherche en administration du développement (CAFRAD), à laquelle ont participé 35 pays africains, tenue à Rabat.

Le système des Nations Unies a aussi abordé la question de ces liens. La première Conférence africaine des ministres de la fonction publique, co-parrainée par l'Organisation des Nations Unies en 1994, avait exprimé sa préoccupation face à la baisse du professionnalisme et du prestige de la fonction publique africaine et avait souligné la nécessité de prendre des mesures visant à améliorer le comportement professionnel et le moral des fonctionnaires. Comme mentionné dans l'encadré 2, la deuxième Conférence africaine des ministres de la fonction publique a continué d'aborder cette

préoccupation en mettant l'accent sur le professionnalisme et l'éthique. En 1997, l'atelier ministériel régional africain sur la criminalité transnationale organisée et la corruption, parrainé par l'ONU, s'est tenu au Sénégal. L'atelier a demandé à bénéficier d'un appui en vue de prendre des mesures supplémentaires afin de lutter contre la criminalité et la corruption.

Par ailleurs, le deuxième Forum africain sur la gouvernance, parrainé par le PNUD, s'est tenu au Ghana sur le thème *Transparence et Responsabilité*. Durant le Forum, la corruption est apparue comme l'un des grands problèmes touchant à la responsabilité et à la transparence, du fait des effets négatifs de toutes ses manifestations sur le développement. Parmi les recommandations formulées en vue de lutter contre la corruption, il convient de noter l'étude des utilisations possibles des valeurs africaines traditionnelles, l'élaboration d'une convention africaine sur la corruption (ainsi que des accords sous-régionaux visant à prévenir et à mettre à jour la corruption) et une coopération plus étroite avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), compte tenu de son travail récent dans ce domaine.

C'est en réponse directe à ces recommandations que le Secrétariat de l'ONU et le PNUD se sont engagés conjointement dans cette étude.

Objectifs

Au titre du projet relatif à la déontologie du service public en Afrique, la Division de l'économie et de l'administration publiques du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a compilé des informations comparatives sur la législation, les politiques, les programmes et les pratiques actuels. Ce type de comparaison régionale vise à mettre en évidence les lacunes et les meilleures pratiques, ce qui peut servir de base pour introduire des politiques et des programmes relatifs à l'éthique ou améliorer ceux qui existent déjà au niveau

national. L'information recueillie par cette étude vise à :

- aider les Gouvernements et les acteurs non gouvernementaux africains à introduire ou améliorer les politiques et programmes relatifs à l'éthique dans le secteur public;
- fournir un appui à des organisations et organismes internationaux, tels que l'ONU et le PNUD et d'autres partenaires pour le développement, en vue de fixer les priorités, d'élaborer des recommandations et de prendre des décisions en matière de financement;
- déboucher sur un ensemble de rapports et une base de données électronique pouvant être mise à jour que les universitaires et les praticiens spécialistes de l'administration publique peuvent consulter par l'intermédiaire de sites Web;
- servir d'étude pilote pouvant être élargie en incluant d'autres pays de la région ;
- constituer une base pour établir des "repères" des meilleures pratiques que les différents pays peuvent utiliser en vue d'évaluer leurs progrès.

Portée de l'étude

L'étude porte sur la fonction publique au niveau national ou central, définie aux fins de ce projet comme les principales administrations et institutions publiques qui sont traditionnellement régies par une loi relative à la fonction publique. Des questions concernant la police, qui constitue habituellement une administration distincte, ont aussi été incluses du fait du rôle important qu'elle joue dans les pays de la région. En outre, l'éthique, ou plus précisément l'éthique professionnelle, a été définie comme un système de valeurs et normes communes qui délimitent la façon dont les fonctionnaires - en tant qu'agents de l'état et que membres d'une profession établie (par exemple comptables ou juristes) devraient exercer leur jugement et leur liberté

d'appréciation en exerçant leurs fonctions officielles.

La portée de l'étude est basée sur une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques qui a été une réussite, mais celle-ci a été remaniée en vue de prendre en considération le contexte politico-socio-économique et les systèmes de valeurs traditionnels. En 1996, le Service de la gestion publique de l'OCDE a publié ses résultats dans une publication occasionnelle intitulée *Déontologie du Service Public : Questions et Pratiques Actuelles*, portant sur neuf pays de l'OCDE. L'étude, qui a été reproduite dans 15 autres pays membres en 1997, a servi de base pour l'établissement d'un nouveau domaine de travail et pour l'adoption, en 1998, d'un ensemble de principes applicables à la gestion de l'éthique dans la fonction publique. En 2000, le service de la gestion publique vient d'achever une autre étude qui avait pour objectif de déterminer comment ces recommandations avaient été appliquées dans tous les pays membres de l'OCDE.

Pour le cadre conceptuel de la présente étude, la Division de l'économie et de l'administration publiques a remanié la notion d'infrastructure d'éthique utilisée dans l'enquête de l'OCDE susmentionnée afin de l'adapter au contexte africain. Une infrastructure d'éthique est un ensemble de règles, d'institutions et de pratiques qui sont en place en vue d'orienter, de gérer et de faire adopter une bonne conduite dans le secteur public. Elle est composée de fonctions et d'éléments qui se renforcent mutuellement en vue d'assurer la cohérence et la synergie nécessaires pour appuyer un environnement à même d'encourager des normes de comportement élevées (voir tableau 1).

Outre l'infrastructure d'éthique, le questionnaire de l'étude a aussi demandé des informations générales sur la structure de la fonction publique des pays et sur leurs antécédents en matière d'éthique de la fonction publique ou d'initiatives de lutte contre la corruption. Du fait qu'il y a fort peu d'informations disponibles sur les

administrations publiques de certains de ces pays, il était important d'être en mesure de les considérer dans leur contexte administratif. En outre, une section du questionnaire traitait aussi du rôle du secteur privé et de la société civile. Une fois encore, ces secteurs non gouvernementaux sont souvent sous-développés dans nombre de pays de la région, mais ils pourraient être amenés à jouer un rôle important dans la promotion de l'éthique de la fonction publique et dans la lutte contre la corruption. Il a été fait expressément mention du rôle des autorités ou des dirigeants traditionnels afin de déterminer leur niveau de participation dans ce domaine.

Méthodologie

Les points notés dans la rubrique "questions de l'enquête" ont fait l'objet de recherches par les consultants nationaux dotés des compétences appropriées, qui avait été recrutés par l'ONU en étroite coopération avec les bureaux de pays du PNUD concernés. Ces consultants ont été orientés et suivis par une équipe de projet au Siège de l'ONU. Les consultants nationaux ont reçu un questionnaire détaillé et des directives de recherche pour effectuer leur travail (voir annexe 2).

Le questionnaire visait à collecter de façon systématique des statistiques, des données administratives et des documents juridiques accessibles au public pour la plupart. La conception de la recherche pour cette étude pourrait être décrite comme une combinaison d'interviews d'experts et d'analyses de documents.

Un groupe de direction du projet a été mis en place en vue de guider le processus de recherche en assurant la validité et la fiabilité des données recueillies et d'accroître la participation des parties prenantes régionales et nationales (voir encadré 3). On a veillé à ce que le Groupe ne comprenne pas trop de donateurs et qu'il comprenne les personnes qui connaissent le mieux les complexités et les problèmes

rencontrés dans le contexte africain. Le Groupe de direction du projet s'est réuni deux fois dans la région, pour approuver l'instrument et le plan

d'action pour l'enquête puis pour approuver le rapport et la base de données.

Tableau 1 : Infrastructure de l'éthique

Fonctions	éléments	Questions de l'enquête
Orientation (prévention)	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement des dirigeants politiques • Déclarations relatives aux valeurs et aux normes juridiques • Formation 	<ul style="list-style-type: none"> • Campagnes de communication • Application du code de conduite • Déclarations relatives aux conflits d'intérêts • Restrictions concernant l'après-emploi • Formation initiale/continue
Gestion (supervision)	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination par un organe spécial ou un organisme de gestion central • Conditions de travail dans le secteur public • Politiques et pratiques administratives 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismes ou unités administratives indépendants chargés de l'éthique ou de la lutte contre la corruption • Niveaux des traitements, plans de carrière et autres motivations • Garanties en matière de contrats, d'achats, etc.
Contrôle (mise en application)	<ul style="list-style-type: none"> • Cadre d'application juridique • Mécanismes redditionnels efficaces • Engagement du public 	<ul style="list-style-type: none"> • Loi autorisant des enquêtes et des poursuites indépendantes (codes pénaux, lutte contre la corruption, fonction publique et éthique) • Exigences en matière d'établissement de rapports, contrats performance et évaluations du comportement professionnel • codes de conduite du secteur privé, observateurs vigilants de la société civile, associations professionnelles et syndicats

Le processus de recherche a compris les étapes suivantes :

1. La Division de l'économie et de l'administration publiques a procédé à

une étude de documents et a remanié le questionnaire de l'OCDE. Elle a élaboré le questionnaire, les directives pour le questionnaire, le mandat pour l'embauche des consultants nationaux

chargés d'effectuer les recherches sur le terrain, ainsi que des directives pour la rédaction du rapport de pays. Parallèlement, la Division a organisé et appuyé la première réunion du Groupe directeur du projet. Le Groupe a examiné la méthodologie et le questionnaire proposés pour l'enquête et les a arrêtés définitivement.

2. La Division a entrepris aussi des missions de démarrage dans tous les pays participants afin de rencontrer le personnel du bureau de pays du PNUD et les responsables clés du gouvernement, en général dans les ministères de la fonction publique, en vue d'obtenir leur appui aux fins des recherches. Compte tenu du caractère potentiellement sensible de la question, cette étape a été cruciale pour la réussite du projet.
3. En étroite coopération avec le bureau de pays du PNUD, la Division de l'économie et de l'administration publiques a identifié, interviewé et recruté les consultants nationaux. Dans certains cas, des équipes de deux consultants ont été engagées. La sélection des consultants revêtait une importance critique pour la qualité de l'information recueillie. Ils devaient être des experts reconnus, spécialistes des réformes de la fonction publique, de l'éthique du secteur public ou de la lutte contre la corruption et être considérés comme ayant des vues objectives afin de pouvoir être crédibles dans leur pays.
4. Une fois engagés, les consultants nationaux ont commencé à remplir le questionnaire en recueillant les documents pertinents, en interviewant les responsables publics clés et d'autres personnes n'appartenant pas au gouvernement, et à conduire d'autres recherches. Le format électronique des questionnaires a permis à la Division

d'importer directement les réponses dans la base de données sous MS-ACCESS. Les consultants nationaux ont non seulement rempli le questionnaire, mais aussi élaboré un rapport de pays le complétant. Il leur a été demandé de saisir des informations plus historiques ou personnelles et de les analyser en vue de faire des recommandations concrètes orientées vers l'action.

5. La Division de l'économie et de l'administration publiques a collecté et examiné les questionnaires remplis, les rapports de pays et les documents complémentaires fournis par les consultants aux fins du contrôle de la qualité. Elle a demandé des éclaircissements sur les matériaux reçus et des révisions. La base de données et les questionnaires remplis ont été analysés en vue d'effectuer une comparaison entre les pays. Le présent rapport final contient les principaux résultats de cette analyse. En outre, les rapports de pays ont été édités et renvoyés aux pays en vue d'y être diffusés pour commentaires et validation. Un module d'information Web a été élaboré à partir des principales conclusions tirées de toutes ces sources, car l'Internet facilite grandement leur accès.
6. Le Groupe directeur du projet s'est réuni de nouveau en vue d'examiner les conclusions de l'étude et de faire des recommandations visant à assurer que des mesures de suivi concrètes soient prises dans la région. En outre, les consultants nationaux se sont réunis aussi avec l'équipe de projet de la Division de l'économie et de l'administration publiques afin de passer en revue ensemble l'information qu'ils avaient recueillie. Ils ont aussi été consultés sur les meilleurs moyens d'assurer la prise de mesures de suivi au niveau du pays.

Encadré 3: Le Groupe directeur du projet

Association africaine d'administration et de gestion publiques

Institut africain pour la démocratie

Association africaine de sciences politiques

Commission économique pour l'Afrique

Coalition mondial pour l'Afrique (Vice-présidence)

Organisation de l'unité africaine (Présidence)

Déclaration de Rabat du Groupe de direction à l'échelon ministériel

Transparency International

Produits et résultats

Comme mentionné plus haut, le présent rapport comparatif, 10 rapports de pays (voir volume II), une base de données sous MS-ACCESS sur les questions et pratiques régionales, ainsi qu'une présentation sur le Web des principales conclusions ont été élaborés en tant que produits du projet.

Afin d'assurer que les résultats de l'étude débouche sur la prise de mesures, ces produits seront largement diffusés. Il faut espérer que la diffusion dans les pays participants eux-mêmes conduira à des changements d'orientation concrets, des améliorations institutionnelles et à des progrès sur le plan de la gestion. Des exemples de changements concrets sont l'amélioration de la capacité des organismes d'enquête tels que les bureaux de médiateur et

les organismes indépendants de lutte contre la corruption. La manifestation d'un engagement en faveur de normes plus élevées de conduite au moyen de la promulgation de codes de conduite et de l'adoption d'exigences plus strictes en matière de déclaration financière et de procédures disciplinaires en sont d'autres exemples. L'introduction d'une formation particulière en matière d'éthique de la fonction publique ou de programmes relatifs à la lutte contre la corruption au niveau national ou à l'éthique dans l'ensemble du secteur public constitueraient aussi des résultats souhaitables.

En septembre 2000, la Division de l'économie et de l'administration publiques a organisé un atelier avec le Service de la gestion publique de l'OCDE lors de la Conférence organisée sur le thème *L'Éthique dans le nouveau millénaire : Bridging the Public and Private Sectors* par l'Institut international pour l'éthique publique à Ottawa (Canada). Cet atelier avait pour objectif non seulement de diffuser les résultats de l'étude à des spécialistes de l'éthique, mais aussi d'effectuer des comparaisons interrégionales. Une manifestation de lancement publicitaire devrait se tenir à New York en 2001.

D'autres manifestations organisées en Afrique, auxquelles les représentants des gouvernements participants seront présents, permettront de diffuser les résultats. Il faut espérer qu'un examen attentif des conclusions par ces représentants et d'autres spécialistes débouchera sur l'établissement de repères ou de normes communes en vue de promouvoir l'éthique et de lutter contre la corruption dans la fonction publique en Afrique. En outre, d'autres activités de suivi telles que l'élargissement de l'enquête pour inclure d'autres pays de la région ou l'élaboration de matériels de formation basés sur les conclusions de l'étude seraient utiles pour maximiser l'utilisation de la méthodologie mise au point et des données recueillies.

CHAPITRE 2: LE CONTEXTE DE L'ÉTHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le présent chapitre, les questions de recherche abordées dans l'étude seront décrites dans leur contexte géographique, culturel, historique, social et économique. Définir ce contexte permettra de mieux étudier les facteurs qui façonnent les trajectoires de développement des pays participant à l'étude, ainsi que le fonctionnement de leurs institutions de gouvernance, en particulier leur fonction publique. Étant donné que la définition opérationnelle de l'éthique professionnelle adoptée aux fins du projet, telle qu'elle a été énoncée au chapitre premier, est un système de valeurs et de normes communes qui délimitent la façon dont les fonctionnaires devraient assumer leurs fonctions officielles, il est essentiel aussi de prendre en considération les traditions administratives des pays concernés. Ces traditions sont fortement déterminées par le legs colonial en Afrique.

L'Afrique subsaharienne aujourd'hui

L'Afrique rencontre actuellement des problèmes considérables en s'efforçant de réaliser un développement humain durable. Un nouveau rapport axé sur l'Afrique subsaharienne, intitulé *L'Afrique peut-elle revendiquer le XXIe siècle ?* note que la région abrite un grand nombre des pays les plus pauvres du monde et une proportion croissante des personnes vivant dans l'extrême pauvreté.⁴ Le revenu réel moyen par habitant est inférieur à celui enregistré à la fin des années 60, tandis que la richesse est inégalement distribuée. La région est associée aussi à des maladies endémiques telles que le paludisme et le VIH/sida, à des taux de mortalité infantile élevés et à de faibles taux d'inscription

4 Publication conjointe de la banque africaine de développement, du consortium pour la recherche économique en Afrique (CREA), de la coalition mondiale pour l'Afrique, de la Commission économique pour l'Afrique et de la banque mondiale. Voir banque mondiale 2000b.

dans l'enseignement primaire. En outre, 20 % des Africains vivent dans un pays en proie à un grave conflit.

Ces statistiques décourageantes sont compensées par d'autres dans de nombreux pays de la région où le revenu par habitant et le taux de croissance ont augmenté et où la pauvreté a diminué. Certes, il y a eu ici et là des progrès, mais globalement les perspectives de développement pour la région n'apparaissent pas particulièrement prometteuses compte tenu de l'intégration rapide de l'économie mondiale. L'Afrique, dont la part des exportations de produits de base décroît, qui ne dispose pas d'industries manufacturières et de services viables, qui enregistre une fuite des capitaux et un exode des compétences, voit son poids diminuer dans l'économie mondiale. Le rapport préconise quatre types d'action pour la région : améliorer la gouvernance et le règlement des conflits, investir dans la population, renforcer la concurrence et la diversification de l'économie et réduire la dépendance à l'égard de l'aide et renforcer les partenariats. L'amélioration de la gouvernance sur les plans politique et économique est considérée comme une condition préalable à un développement durable.

Les mesures identifiées concernent toutes des domaines dans lesquels les gouvernements et leur fonction publique ont un rôle critique à jouer. Mais dans de nombreux pays, la fonction publique a été réduite, cette réduction étant une condition requise par les programmes d'ajustement structurel, et elle a dû fonctionner avec des ressources qui se tarissent. D'une part, de nombreux pays ont en conséquence apporté des améliorations à leur fonction publique, de l'autre, il y a eu des conséquences imprévues telles qu'une érosion du professionnalisme et de l'éthique.

L'échantillon de pays du projet

Le projet relatif à l'éthique de la fonction publique en Afrique a choisi 10 pays d'Afrique subsaharienne pour participer à l'enquête sur l'infrastructure d'éthique. Ces pays reflètent la diversité de la région. Comme il ressort de la carte, cinq pays ont été choisis en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale (Cameroun, Gabon, Ghana, Nigéria et Sénégal), deux en Afrique de l'Est (Kenya et Ouganda) et trois en Afrique australe (Afrique du Sud, Madagascar et Namibie). Comme cela sera expliqué plus bas, ces 10 pays diffèrent par leur taille et leur population, leur passé culturel et politique, ainsi que par leur niveau de développement économique et social.

Héritage culturel et composition ethnique⁵

Les valeurs et les normes éthiques sont le reflet des contextes culturels et historiques dans lesquels elles voient le jour. L'histoire culturelle africaine a été décrite comme le produit de valeurs, de goûts et de systèmes de croyance endogènes, et d'influences extérieures imposées.⁶ Les pays couverts par l'étude représentent cette tendance. Les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique australe ont traditionnellement été soumis à l'influence de la conquête et du commerce européens et arabes, mais les pays d'Afrique de l'Est, en particulier Madagascar, ont été soumis à l'influence de l'Asie.

Au moins une langue européenne est utilisée comme langue officielle ou langue de communication dans chacun des pays participants. Suivant cette définition, trois pays (le Gabon, le Sénégal et Madagascar) sont francophones et six pays (le Ghana, le Kenya, la Namibie, le Nigéria, l'Afrique du Sud et

l'Ouganda) anglophones. Le Cameroun a deux langues officielles – l'anglais et le français, mais le français prévaut sur 80 % du territoire. Cinq pays ont aussi reconnu une ou plusieurs langues locales comme langues officielles, en sus de l'anglais et du français (Kenya : swahili ; Madagascar : malgache ; Sénégal : wolof ; Afrique du Sud : neuf langues locales et l'Afrikaans ; Ouganda : swahili) ; toutefois, à l'exception du malgache et de l'Afrikaans, ces langues sont peu utilisées pour rédiger des documents officiels.

Tous les pays de l'échantillon ont en commun une hétérogénéité ethnique qui peut être considérée comme typique de nombreux pays d'Afrique subsaharienne et qui est moins fréquente dans d'autres parties du monde. Ces pays comptent de nombreuses ethnies différentes, plus de 430 dans le cas du Nigéria. À Madagascar, bien que la population soit décrite comme étant malgache de façon homogène, elle est en fait le produit de l'immigration historique africaine et asiatique. Au Sénégal, en Afrique du Sud, en Ouganda et au Kenya, on trouve des minorités arabes et asiatiques. En Namibie et en Afrique du Sud, les minorités blanches d'origine européenne constituent 6% et 12% respectivement de la population.

Malgré la diversité ethnique et culturelle illustrée ci-dessus, il a été noté qu'il existe en fait une base culturelle commune dans la région. "La diversité – le grand nombre de sous-cultures – est indéniable. Mais il existe une base de valeurs, attitudes et institutions communes qui unit les nations au sud du Sahara, et à de nombreux points de vue ceux du nord également. (...) L'existence de cette base commune est si réelle que certains anthropologues se demandent si les religions importées – le christianisme et l'Islam – ont véritablement eu une incidence sur les croyances africaines ancestrales ou donné aux Africains différents moyens de comprendre les sociétés dans lesquelles ils vivent."⁷

5 L'information sur la composition ethnique et linguistique dans les pays de l'étude présentée dans le présent paragraphe est tirée du Fischer World Almanac 1999 et <<http://www.newafrica.com>>.

6 Ake 1993, p. 17.

7 Etounga-Manguelle 2000, p. 67.

administration publique moderne existent de fait dans tous les États africains aujourd'hui et il est généralement admis que des administrations publiques modernes et fiables devant rendre des comptes sont un préalable au développement économique et social de l'Afrique. Le fait que ces systèmes administratifs n'aient pas connu la même évolution que dans l'hémisphère nord ne doit toutefois pas être négligé. Souvent ils ont été imposés par une force extérieure et détournés pour exercer un contrôle politique, et ils se sont par le passé heurtés à une profonde résistance dans la culture africaine.⁹

Pour les membres de la fonction publique, les contradictions institutionnelles entre les traditions et le caractère communautaire africains d'une part et les caractéristiques de l'État ayant une administration moderne décrit plus haut de l'autre peuvent créer un conflit permanent en matière de rôles. Ils doivent naviguer entre les loyautés et obligations traditionnelles et la notion wébérienne d' "impersonnalité formelle"¹⁰ au titre de laquelle les normes administratives sont appliquées sans considération d'ordre personnel et tout le monde est soumis à une égalité de traitement formelle. Or, pour reprendre les termes de deux universitaires de la région, "Un cadre en Afrique est pris dans un vaste réseau d'allégeances. Il a un devoir d'allégeance à l'égard de son organisation, car c'est celle-ci qui l'engage par contrat et c'est d'elle qu'il tire ses moyens de subsistance. ... Ce cadre est aussi membre d'une famille élargie et d'une tribu et il a en outre des amis personnels. Habituellement, les membres de la famille élargie et les membres de la tribu ont des attentes personnelles concernant le statut d'une personne donnée, parce que dans ces sociétés essentiellement rurales (prismatiques), on part du principe que l'autorité, les richesses ou le statut social confèrent certains privilèges qui, une fois acquis, sont considérés comme constituant une réserve commune pour l'ensemble de la société. (...) Par conséquent, le moment où une personne devient un haut

fonctionnaire, ses parents et les membres de sa tribu vont le voir pour lui demander des faveurs. Si elle respecte les procédures établies et refuse donc de donner suite à leurs demandes et de répondre à leurs attentes, elle sera maudite par les membres de sa société pour avoir trahi leur confiance et il n'est pas certain qu'ils continuent de l'accepter."¹¹

Le legs colonial

Dans une grande partie de l'Afrique, les pays ont été traditionnellement gouvernés par un roi héréditaire ou un groupe de chefs principalement héréditaires. Ces systèmes de gouvernance ont été détruits ou affaiblis lorsque la quasi-totalité des pays de la région, les exceptions étant l'Éthiopie et le Libéria, ont été colonisés par les puissances européennes au XIXe siècle. Les pays de l'échantillon retenu pour l'étude ont été influencés par le régime colonial allemand, britannique, français ou hollandais. On peut encore établir un lien entre l'histoire coloniale de ces pays et leur constitution et leurs structures politiques et administratives. Dans certains pays, le principal système juridique a aussi incorporé des lois islamiques et d'autres lois coutumières, parce que d'une part les autorités coloniales avaient essayé de les intégrer de manière sélective dans leur système administratif, et de l'autre les autorités post-coloniales voulaient prendre le contre-pied de la tradition juridique coloniale et mettre l'accent sur la tradition africaine. On a fait valoir aussi que certains éléments du pouvoir légitime traditionnel pouvaient perdurer dans certains de ces pays du fait de la profonde méfiance et de la résistance populaire à l'égard du système administratif colonial qui leur avait été brutalement imposé de l'extérieur et utilisé de façon abusive pour maintenir en place la puissance coloniale.¹²

On trouvera au tableau 2 une brève présentation de l'histoire coloniale des pays couverts par l'étude. Le Gabon, Madagascar et le Sénégal ont

9 *ibid.*, p. 13

10 Weber 1978, p. 225.

11 Shellukindo et Baguma 1993, p. 37.

12 Ake 1993, p. 13.

été continuellement soumis au régime colonial français, tandis que le Ghana, le Kenya, le Nigéria et l'Ouganda ont été soumis à l'influence britannique. Le Cameroun a été soumis à l'influence coloniale allemande, britannique et française tandis que la Namibie a été d'abord une colonie allemande puis, par l'intermédiaire de l'occupation par l'Afrique du Sud, sous l'influence de la tradition juridique britannique. Dans l'échantillon, l'Afrique du Sud est l'État qui accédé le premier à l'indépendance. Il a toutefois été soumis jusqu'en 1994 à une minorité blanche de souche européenne et donc sous l'influence des traditions juridiques britanniques et néerlandaises. En conséquence, il y a trois grands types de systèmes juridiques dans l'échantillon de 10 pays : la common law, le droit français (issu du droit romain) et le droit romano-hollandais (voir tableau 3 pour une présentation générale).

Le système juridique et le cadre constitutionnel hérités du régime colonial déterminent dans une large mesure non seulement la façon dont la fonction publique est organisée et dont elle fonctionne, mais aussi la façon dont la conduite des fonctionnaires est régie. "Dans les pays d'Afrique subsaharienne, le modèle de la métropole a été prédominant depuis l'époque coloniale. L'indépendance politique n'a pas apporté de changement marqué dans les orientations, à l'exception de quelques pays. (...) D'une manière générale, les pays francophones ont adopté le modèle français et les pays anglophones le modèle britannique de Westminster."¹³ Les innovations constitutionnelles introduites après l'indépendance et les autres nouvelles législations ont visé à mêler les valeurs traditionnelles locales aux structures formelles d'administration qui avaient été introduites par les Européens. Malgré les différents systèmes juridiques introduits par les puissances coloniales, un résultat commun a été la prédominance de l'exécutif sur les deux autres pouvoirs et l'absence d'équilibre des pouvoirs. Cela a conduit des universitaires africains à conclure que "sous la litanie de

13 Olowu et Adamolekun 1999, p. 88.

problèmes de développement de l'Afrique on trouve une crise de gouvernance. Par gouvernance on entend l'exercice du pouvoir politique en vue d'administrer les affaires de la nation. Faute de contre-pouvoir, les hauts fonctionnaires dans nombre de pays ont servi leurs propres intérêts sans craindre qu'on leur demande de rendre des comptes (...) La politique devient personnalisée et le clientélisme devient essentiel pour garder le pouvoir. (...) Cet environnement ne peut soutenir sans difficulté une économie dynamique."¹⁴ Toutefois, les pays de la région ont essayé de remplacer ce legs et son corollaire, le parti unique, par un système politique plus ouvert acceptant le partage du pouvoir. "Au milieu des années 90, l'accent mis sur un État de droit et le respect de la légalité et l'indépendance du judiciaire étaient devenus une des caractéristiques principales des nouveaux gouvernements démocratiques dans un nombre important de pays d'Afrique subsaharienne."¹⁵

Développement politique et stabilité après l'indépendance

Les pays couverts par l'étude reflètent aussi les différentes évolutions politiques qui ont suivi l'époque coloniale en Afrique subsaharienne. Les pays francophones de l'échantillon sont tous devenus indépendants en 1960, ainsi que le Nigéria anglophone, tandis que le Ghana avait déjà accédé à l'indépendance politique en 1957; l'Ouganda a suivi en 1962 et le Kenya en 1963.

En Namibie, le régime colonial allemand avait déjà cessé en 1917, du fait de la Première Guerre mondiale. Le pays est resté toutefois soumis au régime extérieur de l'Afrique du Sud jusqu'en 1990 et c'est donc le pays de l'échantillon qui a accédé le plus récemment à l'indépendance politique.

14 Étude de la Banque mondiale 1989, citée dans Adamolekun 1999.

15 Adamolekun 1999, p. 5.

Tableau 2 : Aperçu historique sur les pays de l'étude

Afrique du Sud	Au XIXe siècle, annexion britannique et colonisation plus poussée d'un territoire auparavant colonisé par les Hollandais, les Boers (colons blancs non britanniques) constituant alors deux Républiques. En 1911, à l'issue de la victoire britannique dans les guerres contre les Boers (1899-1902), déclaration constituant l'Union d'Afrique du Sud. De 1948 à 1994, domination politique du parti national dirigé par les Afrikaners, application continue de l'apartheid. En 1961, l'Union devient la République sud-africaine, qui se retire du Commonwealth. Depuis 1994, République pluripartite.
Cameroun	Soumis à la domination coloniale allemande de 1884 à 1917. En 1922, division entre la France et la Grande-Bretagne. Le Cameroun français obtint son autonomie interne en 1958, puis son indépendance en 1960, en tant que République du Cameroun. En 1961, le Cameroun britannique se scinda en deux : le Nord s'unit au Nigéria, le Sud (Cameroun occidental) à l'ex-Cameroun français (Cameroun oriental) pour former la République fédérale du Cameroun. République présidentielle; partis de l'opposition légalisés en 1990.
Gabon	Soumis à la domination coloniale française du XIXe siècle jusqu'à l'indépendance en tant que République gabonaise en 1960. République présidentielle; les partis de l'opposition ont été légalisés en 1990.
Ghana	Soumis à la domination coloniale britannique de 1874 à 1957. Indépendance en tant que République du Ghana en 1957. République présidentielle sans opposition légale de 1957 à 1966. Régime militaire de 1966 à 1969, puis de 1972 à 1992, avec plusieurs coups d'État militaires et des tentatives visant à rétablir la démocratie. Interdiction de la constitution d'associations politique imposée en 1981, levée en 1992. République présidentielle de nouveau depuis 1992.
Kenya	Partie de l'Empire colonial britannique du XIXe siècle jusqu'à l'indépendance en 1963. République présidentielle depuis 1963. En 1982, tentative de coup d'État militaire. Système pluripartite légalisé en 1992.
Madagascar	Soumis à la domination coloniale française de 1896 jusqu'à l'indépendance en tant que République de Madagascar en 1960. Régime militaire de 1970 à 1990. Légalisation des partis de l'opposition en 1990.
Namibie	Régime colonial allemand sur la majorité du territoire de 1884 à 1914. Durant la première guerre mondiale, occupation par les troupes sud-africaines. La Société des Nations confia le territoire, appelé le Sud-Ouest africain, en mandat à l'Union sud-africaine. Après la guerre, l'occupation sud-africaine se poursuivit jusqu'en 1990. Devint à l'indépendance la République de Namibie.
Nigéria	La colonisation britannique débuta au XIXe siècle. En 1914, réunion des deux Protectorats britanniques du Sud et du Nord, avec deux administrations séparées. Autonomie interne de 1957 à 1959. En 1960, création d'un État indépendant, le Nigéria, avec une constitution fédérale. La partie septentrionale de l'ancien Cameroun britannique entre dans la Fédération en 1961. Régime militaire et guerre civile de 1966 à 1976, époque de transition, vers un gouvernement civil, jusqu'en 1979. Gouvernement civil de 1979 à 1983, puis retour au régime militaire (puis coups d'État) jusqu'en 1993. Élections locales en 1990. Élections au niveau des gouvernorats, des États et de l'Assemblée nationale en 1992, élections présidentielles en 1993. Gouvernement national civil intérimaire en 1993, remplacé par un régime militaire jusqu'en 1998. Établissement d'un gouvernement civil de transition, République fédérale depuis 1999.
Ouganda	Sous domination britannique complète depuis l'accord anglo-allemand de 1890. Protectorat britannique déclaré en 1894. Élections en 1961 et 1962 avant l'indépendance. Indépendance politique en 1962, formation d'une République fédérale en 1963. Retrait de l'autonomie régionale et introduction d'un régime présidentiel en 1966. Établissement d'une République unitaire en 1967. Dictature militaire de 1971 à 1979. En 1979, invasion des forces armées tanzaniennes, aidées par des volontaires, ougandais exilés. Après 1980, difficultés rencontrées pour établir un régime civil, avec des coups d'État militaires en 1985 et 1986. Déclaration de la présidence civile sans vote populaire en 1986. Élections pour un Conseil de la résistance nationale en 1989, pour une Assemblée constitutionnelle en 1994. Restauration d'un système pluripartite suspendue jusqu'au référendum national en 2000 (vote favorable à une prolongation de la suspension). Élections présidentielles et parlementaires en 1996.
Sénégal	Partie de l'Afrique-Occidentale française depuis 1902, les racines du colonialisme français étant plus anciennes. République autonome en 1958 au sein de la Communauté de l'Afrique occidentale française. En 1959, le Sénégal entre avec la République soudanaise dans la Fédération du Mali. Retrait de la Fédération et formation d'une République indépendante distincte en 1960. Régime à parti unique de 1966 à 1974.

Sources : J. D. Hargreaves, *Decolonization in Africa*, Economist Intelligence Unit Country Reports, Fischer World Almanac 1999, Fiches-pays de la Banque mondiale sur l'Afrique subsaharienne 2000, Encyclopaedia Britannica

Tableau 3: Les systèmes juridiques et les dates des constitutions les plus récentes

Pays	Système juridique actuel	Adoption de la Constitution actuelle
Afrique du Sud	Basé sur le droit romano-hollandais et la common law	1996
Cameroun	Basé sur le système de droit romaniste français, avec une influence de la common law	1972
Gabon	Basé sur le système de droit romaniste français et le droit coutumier	1991
Ghana	Basé sur la common law et le droit coutumier	1993
Kenya	Basé sur la common law, le droit coutumier et le droit islamique	1964
Madagascar	Basé sur le système de droit romaniste français et le droit malgache traditionnel	1992
Namibie	Basé sur le droit romano-hollandais et la Constitution de 1990	1990
Nigéria	Basé sur la common law, le droit islamique et le droit coutumier	1999
Ouganda	Basé sur la common law et le droit coutumier	1995
Sénégal	Basé sur le système de droit romaniste français	1963

Sources : Economist Intelligence Unit Country Reports, Fischer World Almanac 1999, www.politicalresources.net, www.uni-wuerzburg.de/law

Si l'ensemble des 10 pays jouissent actuellement d'une stabilité politique et d'une ouverture relatives, dans la plupart d'entre eux l'histoire postcoloniale n'a pas été exempte de conflits. Quatre pays, le Ghana, Madagascar, l'Ouganda et le Nigéria ont enduré de longues périodes de dictature militaire, souvent liées à plusieurs tentatives de coup d'État ou à des coups d'État réussis, la violence politique et l'utilisation abusive de l'administration publique aux fins de l'oppression politique. Le Cameroun, le Nigéria et l'Ouganda connaissent des conflits internes durables, qui suivent pour la plupart des frontières ethniques et/ou religieuses. Même dans les pays qui ont une longue histoire de stabilité politique, tels que le Gabon, le Kenya et le Sénégal, la démocratie s'est limitée pendant longtemps à des régimes à parti unique : dans le cas de Sénégal jusqu'en 1974 et dans les autres pays jusqu'au début des années 90. En Ouganda, le rétablissement d'un système multipartite dépend encore d'un vote populaire. L'Afrique du Sud avait maintenu le système d'oppression politique exercée par la minorité blanche sur son propre territoire et en Namibie pendant plus de 40 ans.

Les régimes violents et instables, ainsi que les régimes rigides et autoritaires qui se maintiennent ont les uns et les autres des effets similaires sur les systèmes d'administration, portant atteinte à leur fonctionnement, à la transparence et aux normes éthiques :

- Les administrations publiques peuvent devenir des instruments d'abus de pouvoir politique.
- Le pouvoir politique peut devenir concentré dans l'exécutif, portant atteinte aux freins et contrepois que sont le Législatif et le Judiciaire à l'égard du gouvernement.
- Le développement de mouvements de la société civile capables de revendiquer leur droit à une bonne gouvernance et à une protection contre la mauvaise administration peut être retardé.
- Le clientélisme politique peut empêcher le fonctionnement du système de sélection et de promotion du personnel sur la base des qualifications et du mérite, ce qui conduit à une déprofessionnalisation de la fonction publique.

D'aucuns ont dit que ces tendances profondes et la méfiance du public dans les administrations publiques déjà mises en place dans le cadre des systèmes coloniaux en Afrique, encouragent la création ou le maintien "d'entités politiques parallèles à l'État et en concurrence avec celui-ci"¹⁶. Ces structures informelles sont basées sur des formes de pouvoir traditionnelles et/ou charismatiques et souvent elles ne sont pas propices à l'élaboration de notions de justice administrative et d'éthique professionnelle.

Situation socio-économique générale

Les administrations publiques africaines diffèrent aussi grandement sur le plan des populations qu'elles servent et des conditions sociales et économiques qui constituent le cadre de leur fonctionnement. Les administrations publiques font partie des économies nationales. Les conditions sociales et économiques dans lesquelles le personnel du secteur public opère détermine la façon dont il s'acquitte de ses fonctions. La superficie du pays et la densité de sa population déterminent sa taille. La diversité de l'Afrique subsaharienne sous ces aspects ressort bien elle aussi de l'échantillon de l'étude¹⁷. Sur les 10 pays participants, l'Afrique du Sud est le plus grand du point de vue géographique tandis que le Sénégal, dont la superficie représente environ un sixième de celle de l'Afrique du Sud, est le plus petit. Le Nigéria est le pays le plus peuplé dans l'absolu et celui qui a la plus forte densité de population, tandis que le Gabon est le moins peuplé et la Namibie le pays dont la densité de population est la plus faible. À l'exception de l'Afrique du Sud, tous les pays ont un taux d'accroissement de la population égal ou supérieur à la moyenne relevée en Afrique subsaharienne. Les 10 pays sont aussi fort variés du point de vue de

l'urbanisation, le taux d'urbanisation étant très faible en Ouganda, tandis que le Gabon et l'Afrique du Sud sont fortement urbanisés par rapport aux autres pays de la région.

S'agissant des conditions sanitaires et sociales, les 10 pays participants diffèrent encore une fois fortement. En effet, le Kenya et l'Ouganda sont les deux seuls pays où l'espérance de vie a diminué considérablement depuis les années 80 et c'est aussi dans ces deux pays que l'espérance de vie était la moins élevée en 1998. Dans les huit autres pays, l'espérance de vie s'est améliorée, dans certains cas considérablement, par rapport à 1980, malgré les taux élevés d'infection à VIH dans certains d'entre eux. Une fois encore l'exception étant l'Ouganda, l'espérance de vie en 1998 était supérieure dans tous les pays à la moyenne enregistrée pour l'Afrique subsaharienne, 50 ans. La mortalité infantile a baissé considérablement dans six des 10 pays, tandis qu'elle a stagné dans deux pays (la Namibie et l'Ouganda). Le Kenya est le seul pays où la mortalité infantile a augmenté par rapport à 1980 (les données comparatives ne sont pas disponibles pour le Sénégal). À l'exception du Sénégal, le taux d'alphabétisation des adultes en 1998 était plus élevé dans tous les pays que la moyenne enregistrée pour l'Afrique subsaharienne et tous les pays avaient enregistré une forte augmentation de ce taux entre 1980 et 1998. Cette tendance correspond au taux d'alphabétisation élevé enregistré pour les jeunes (cette donnée ne figure pas au tableau 4) dans la plupart des pays, plus de 75 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans dans huit des 10 pays. Les taux élevés d'analphabétisme parmi les adultes et les jeunes ne perdurent qu'au Sénégal (les données pour le Gabon ne sont pas disponibles). S'agissant des taux d'inscription scolaire, les pays pour lesquels les observations sont disponibles varient fortement, l'Afrique du Sud et la Namibie ayant comparativement des taux d'inscription élevés pour le primaire et le secondaire.

¹⁶ Ake 1993, p. 14.

¹⁷ Les données présentées dans le présent paragraphe sont tirées pour la plupart du tableau 4. Toute autre information ne figurant pas dans le tableau 3 est tirée de la source citée.

Tableau 4 : Indicateurs de base des pay

Pays	Cameroun	Gabon	Ghana	Kenya	Madagascar	Namibie	Nigéria	Sénégal	Af. du Sud	Ouganda	Source
Données géographiques et démographiques											
Superficie, 1999 (en milliers de km2)	475	268	239	580	587	824	924	197	1221	241	1
Population, 1999 (000)	14691	1208	18949	29410	15051	1701	123897	9285	42106	21479	2
Densité, 1999 (No./km2)	32	5	83	52	26	2	136	48	34	108	1
Accroissement annuel moyen de la population, 1980-98 (%)	2.8	3	3	3.1	2.8	2.7	2.9	2.7	2.3	2.7	3
Population active, 1999 (000)		500	9000	15000	7000	1000	50000	4000	17000	11000	1
Population urbaine, 1999 (% du total)	48	52	38	32	29	30	43	47	52	14	1
Accroissement de la population urbaine, 1987-97 (%)	5.2	4.8	4.4	6.9	5.9	5.8	5.2	4	2.9	5.9	4
Capitale	Yaoundé	Libreville	Accra	Nairobi	Antananarivo	Windhoek	Abuja	Dakar	Pretoria	Kampala	
Nombre d'habitants dans la capitale, 1997 (milliers)	1178	439	1736	1902	921	199	405	1776	2796	1000	4
Indicateurs sociaux											
Espérance de vie à la naissance, 1998 (années)	54	54	60	51	58	54	53	52	63	42	3
Mortalité des moins de cinq ans, 1998 (% du groupe d'âges)	15	13.2	9.6	12.4	14.6	11.2	11.9	12.1	8.3	17	3
Taux d'alphabétisation des adultes, 1998 (% des 15 ans ou plus)	73.6	63.2	69.1	80.5	64.9	80.8	61.1	35.5	84.6	65	5
Taux brut d'inscription (1997) dans le primaire	61.7	n.d.	43.4	65	58.7	91.4	n.d.	59.5	99.9	n.d.	5
Taux brut d'inscription (1997) dans le secondaire	39.8	n.d.	n.d.	61.1	n.d.	80.7	n.d.	19.8	94.9	n.d.	5
Indicateurs économiques											
PIB total, 1998 (en milliards de dollars PPA)	25.9	7.9	29.8	33.1	13.1	8.2	99.7	15.4	288.7	24.5	6
PIB par habitant, 1998 (en dollars PPA)	1810	6660	1610	1130	900	4950	820	1710	6990	1170	6
Taux annuel d'inflation, 1998 (%)	1.1	-8.6	17.6	10.6	8.8	11.4	10.5	2.2	7.9	10.7	5
Dette extérieure, total en % du PNB, 1998	119.4	90.7	91.8	61.5	119.5	n.d.	78.8	83.1	18.9	58.2	5
Dette extérieure, total par habitant, 1997 (en dollars E.U.)	667	3796	321	228	281	n.d.	274	418	651	185	7
APD nette en % du PNB, 1998	5.1	0.9	9.3	4.5	13.4	5.7	0.5	10.6	0.5	7.1	5
APD nette par habitant, 1998 (en dollars E.U.)	29.6	37.7	38	16.2	33.9	108.4	1.7	55.6	12.4	22.5	5
Investissements étrangers directs, en % du PIB 1998	0.6	-0.9	0.7	0.1	0.4	n.d.	2.5	0.9	0.4	3	3
Finances publiques											
Dépenses et capacité de financement, en % du PIB, 1998	17.8	31.9	27.7	28.8	18.1	39.7	24	17.8	34.5	15.9	8
Traitements et salaires, en % des dépenses publiques, 1998	27.8	21.4	19.5	31.2	20.3	44.8	17.7	32.1	36.8	20.6	8
Service des intérêts, en % des dépenses publiques, 1998	32.1	22.7	22.9	19.7	12.6	n.d.	7.2	9.6	19.8	6.1	8
IDH du PNUD, 1998 (classement)	134	123	129	138	141	115	151	155	103	158	5

n.d. : Information non disponible

Sources :

- 1 Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2000
- 2 Banque mondiale, Base de données sur les indicateurs du développement dans le monde 2000
- 3 Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde 2000
- 4 Commission économique pour l'Afrique (ONU), L'Afrique en chiffres 1998
- 5 PNUD, Rapport mondial sur le développement humain 2000
- 6 Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 1999
- 7 Calcul basé sur les chiffres de la Banque mondiale : Indicateurs du développement en Afrique 2000 et Division de la population de l'ONU : projection démographique établie sur la b
- 8 Banque mondiale, Indicateurs du développement en Afrique 2000

Six des 10 pays participent à l'initiative de la Banque mondiale et du FMI en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)¹⁸ : le Cameroun, le Ghana, le Kenya, Madagascar, l'Ouganda et le Sénégal. On trouvera au tableau 4 le produit national brut pour 1998, en chiffres absolus et par habitant, ajustés en tenant compte de la parité du pouvoir d'achat¹⁹.

En chiffres absolus, l'Afrique du Sud avait de loin le produit national brut (PNB) le plus élevé, suivie par le Nigéria est le Kenya, tandis que la Namibie et le Gabon avaient le PNB le moins élevé. En considérant le PNB par habitant, il s'avère que l'Afrique du Sud et le Gabon enregistraient aussi un PNB élevé, nettement supérieur à celui des autres pays de l'échantillon. Cela montre la diversité économique de l'échantillon : l'Afrique du Sud et le Nigéria sont les deux pays les plus vastes et les plus industrialisés. Dans le cas du Nigéria, un PIB comparativement élevé était absorbé par la densité de la population la plus élevée. D'autre part, la Namibie et le Gabon peuvent être décrits comme des pays où un PNB dépendant des exportations de produits minéraux peut être, du moins statistiquement, réparti dans une population plus réduite.

À l'exception des trois pays francophones d'Afrique de l'Ouest, le Cameroun, le Gabon et le Sénégal, tous les pays connaissent un taux d'inflation annuel supérieur à 7 %²⁰. Le Cedi ghanéen était de loin la monnaie la plus dévaluée en 1998. Tous les pays, encore une fois à l'exception de l'Afrique du Sud, doivent supporter un fardeau de la dette extérieure fort élevé quand on le compare au produit national brut.

18 Pour des renseignements généraux sur l'initiative, voir Banque mondiale (d), p. 201.

19 Un dollar exprimé en parité de pouvoir d'achat a le même pouvoir d'achat par rapport au PNB d'un pays donné que le dollar des États-Unis par rapport au PNB des États-Unis. (voir Banque mondiale).

20 Ces trois pays sont membres d'une union monétaire régionale, la Communauté financière africaine, pour l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, qui fixe les limites de leurs politiques monétaires.

Au Cameroun et à Madagascar, la dette extérieure dépassait le PIB en 1998. Au Ghana, la dette extérieure était pratiquement équivalente au PIB. Dans tous les pays, la dette extérieure était supérieure à l'aide publique au développement (APD) reçue en 1998. Toutefois, si l'on compare l'APD au PIB, les résultats diffèrent encore une fois fortement d'un pays à l'autre. Si l'APD ne représente qu'une faible partie du PIB dans des pays exportateurs de carburant et de minéraux tels que le Gabon, le Nigéria et l'Afrique du Sud, elle représente plus de 13 % du PIB de Madagascar, considérablement plus que dans la plupart des autres pays. Si l'on compare les chiffres de l'APD en 1998 avec ceux de 1993, il ressort en outre que derrière les chiffres indiqués au tableau 4 il y a une diminution de la dépendance à l'égard de l'aide (mesurée en tant que rapport du flux net de l'APD et du PIB). Dans cinq des 10 pays, il y a eu une diminution – et dans le cas du Kenya et de l'Ouganda une forte diminution, le pourcentage étant passé de près de 20 % en 1993 à 4,5 % et 7 % respectivement. Dans deux pays, Madagascar et le Sénégal, le taux de l'APD a augmenté légèrement, tandis qu'il est demeuré stable dans trois pays.

Aucun des pays n'attire des niveaux élevés d'investissements étrangers directs, si l'on mesure ceux-ci par rapport au PIB. Les deux pays où le taux d'investissements étrangers directs net était le plus élevé en 1998 étaient l'Ouganda et le Nigéria. Dans sept autres pays, l'investissement étranger était inférieur à 1 % du PIB. Dans le cas du Gabon, les sorties de capitaux étaient supérieures à l'investissement étranger.

S'agissant de la taille de l'État dans les économies nationales, les 10 pays apparaissent appartenir à deux groupes distincts. Dans le premier groupe, où l'on trouve l'Afrique du Sud, le Gabon, le Kenya et la Namibie, les dépenses gouvernementales exprimées en pourcentage du PNB sont environ de 30 % ou supérieures à ce taux, pouvant atteindre même 40 %, comme dans le cas de la Namibie. Si l'on considère le monde entier, ces types de taux sont plus

courants pour les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure ou à revenu élevé. Dans les cinq autres pays, les dépenses gouvernementales représentent entre 15 et 20 % du PIB, taux plus courants dans les pays à revenu intermédiaire ou intermédiaire de la tranche inférieure. De manière générale, la taille de l'État était demeurée stable ou s'était accrue durant les années 90 dans sept des huit pays pour lesquelles des données étaient disponibles. Ce n'est qu'au Gabon que la part des dépenses gouvernementales dans le PIB avait diminué (aucune observation disponible pour le Nigéria et le Sénégal). Dans les 10 pays, les dépenses de personnel (salaires et traitements) représentent entre 20 et 40 % du montant total des dépenses gouvernementales. Ces pourcentages sont forts élevés, même si on les compare à ceux enregistrés dans les autres pays à revenu intermédiaire et intermédiaire de la tranche inférieure du monde entier. Cinq pays de l'échantillon avaient dû allouer 20 % ou plus de leurs dépenses gouvernementales en 1998 au paiement d'intérêts. Dans trois pays (l'Afrique du Sud, le Cameroun et le Kenya) les dépenses de personnel et le paiement des intérêts constituaient plus de 50 % des dépenses gouvernementales, ne laissant que peu de ressources pour couvrir les dépenses au titre des programmes et les dépenses en capital.

Corruption perçue

Compte tenu de la diversité des situations géographiques, économiques, sociales, politiques et administratives mentionnées dans les sections précédentes, il est intéressant aussi d'examiner les niveaux de corruption perçue pour les pays de l'échantillon retenu pour l'étude. Transparency International, organisation non gouvernementale qui mène des activités de lutte contre la corruption, publie chaque année un indicateur de perception de la corruption [Corruption Perception Index, (CPI)]. Cet indicateur permet de placer les pays en fonction du degré de perception par le public de la corruption parmi les agents de la fonction

publique et les politiciens²¹. En tant qu'indicateur composite, il s'appuie au moins sur trois sondages et enquêtes par pays sur la corruption, réalisés par des établissements de recherche indépendants. Ces enquêtes sont effectuées dans les milieux d'affaires, le grand public et auprès des analystes et experts du pays. Le score maximal étant 10, plus le score est élevé plus le pays est perçu comme étant transparent et moins il est perçu comme étant corrompu. S'il est vrai que cet outil est fort rudimentaire et limité sur le plan méthodologique, il peut toutefois servir à donner une idée de la façon dont les pays sont perçus par les milieux d'affaires, les investisseurs potentiels et le public. En outre, des recherches empiriques pourraient dans certains cas montrer que la corruption, telle que mesurée au moyen d'enquêtes de perception, ne constitue pas un phénomène isolé. En fait, celui-ci s'accompagne souvent de déformations des politiques, d'inégalités de revenus et d'absence de concurrence économique.²²

Les pays de l'enquête sont perçus comme ayant différents niveaux de corruption. Huit ont été inclus dans l'indicateur du CPI en 2000 et sept en 1999 (voir tableau 5). Le Gabon et Madagascar ne sont pas encore couverts par l'enquête. L'Afrique du Sud et la Namibie sont perçues comme les pays les moins corrompus parmi les pays de l'échantillon. Dans le classement de 90 pays en 2000, les deux pays sont au milieu du classement, devant des pays comme l'Italie ou la Grèce, mais la perception dans ce pays est que les fonctionnaires sont plus susceptibles d'être corrompus que dans nombre de pays industrialisés de l'hémisphère nord. Dans un classement régional de 19 pays d'Afrique subsaharienne, publié aussi par Transparency International, ces deux pays sont classés en tête, dépassés seulement par le Botswana. Le Ghana et le Sénégal sont aussi classés au-dessus de la moyenne régionale,

21 Présentation générale de l'indicateur de la perception de la corruption 2000 (2000 Corruption Perception Index) (<http://www.gwdg.de/~uwvw/>).

22 Pour un exposé des recherches proprement dites, voir Lambsdorff 1999.

tandis que les quatre autres pays compris dans l'enquête sont classés nettement en dessous de la moyenne régionale et dans le quartile inférieur du classement pour les 90 pays. Cinq des pays avaient déjà été inclus dans les enquêtes précédentes réalisées aux fins de l'indicateur CPI de 1995 à 1999. Une analyse statistique rigoureuse de ces séries chronologiques est jugée problématique, mais celles-ci permettent toutefois d'interpréter d'une façon générale que l'image problématique de ces pays perdure. Toutefois, en interprétant ces résultats, il convient de garder à l'esprit que les scandales et les événements négatifs que les médias couvrent plus largement semblent avoir une influence plus immédiate sur la perception et l'opinion publiques que l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption qui prennent plus de temps et attirent moins l'attention du public. Transparency International a reconnu que les nombreux efforts déployés actuellement sur le plan des politiques en Afrique subsaharienne ont besoin de plus de temps pour susciter parmi les experts et le reste de la population une perception plus positive des efforts de lutte contre la corruption.²³

Étant donné que les fonctionnaires, dans l'équation de la corruption, constituent la «demande», des enquêtes de perception de la corruption telles que celles conduites par Transparency International ne constituent qu'une des sources d'information permettant de déterminer le niveau de l'environnement éthique fourni pour l'interaction entre les administrations publiques et leurs clients.

L'indicateur, bien que réagissant lentement aux améliorations apportées aux politiques, peut être utilisé comme un des indicateurs extérieurs de l'amélioration de la conduite de la fonction publique pendant une période d'observation plus longue.

23 The New York Times, 16 septembre 2000, p. 8, The Economist, 1er novembre 2000.

Questions de recherche

Les différents aspects présentés dans ce chapitre – le contexte historique, l'environnement politique et social, la performance économique et les finances de l'État, ainsi que la perception que la population a de la corruption – montrent ensemble les situations fort variées dans lesquelles les pays participant à l'étude doivent régir leur fonction publique et fournir des services publics. Ces facteurs décrivent :

- les groupes de population qui doivent bénéficier des services et les conditions dans lesquelles ils vivent ;
- la réserve de personnel dans laquelle les administrations publiques peuvent puiser pour leur recrutement ;
- la disponibilité des ressources et par conséquent l'ensemble des possibilités d'action pour la réforme du secteur public ;
- le cadre politique fixant les conditions de fonctionnement des services publics et le champ d'application des réformes du secteur public.

En prenant ces facteurs en considération, le cadre de recherche sur l'éthique de la fonction publique en Afrique exposé dans la présente étude vise à décrire "l'infrastructure d'éthique", telle que présentée au chapitre 1, qui existe dans les 10 pays participants. Le point de départ est qu'une infrastructure d'éthique pour la fonction publique (voir tableau 1 au chapitre premier) :

- constitue un cadre de valeurs et de normes juridiques servant de principes directeurs aux membres de la fonction publique aux fins de la prise de décisions, évitant l'ambivalence et la mauvaise administration,
- offre des instruments de gestion et de supervision pour suivre le respect de ces valeurs et normes,
- permet de contrôler comme il se doit l'incorporation des valeurs et normes servant de principes directeurs dans les activités de l'administration,

- ouvre des possibilités en matière d'application des réglementations et de sanctions.

Tableau 5 : Classement de la corruption perçue pour les pays de l'étude

Rang régional 2000	Pays	Indicateur de la perception de la corruption				
		2000	1999	1997	1996	1995
1	Botswana	6.0				
2	Namibie	5.4	5.3			
3	Afrique du Sud	5.0	5.0	4.9	5.7	5.6
4	Maurice	4.7				
5	Malawi	4.1				
6	Ghana	3.5				
7	Sénégal	3.5	3.4			
8	Zambie	3.4				
- Moyenne régionale -						
9	Ethiopie	3.2				
10	Burkina Faso	3.0				
11	Zimbabwe	3.0				
12	Côte d'Ivoire	2.7				
13	Tanzanie	2.5				
14	Ouganda	2.3	2.2		2.7	
15	Mozambique	2.2				
16	Kenya	2.1	2.0		2.25	
17	Cameroun	2.0	1.5		2.5	
18	Angola	1.7				
19	Nigéria	1.2	1.6	1.8	0.7	

Source: Transparency International Corruption Perception Indices 2000-1995; Transparency International (éd.), The Precision and Regional Comparison of Perceived Levels of Corruption - Interpreting the Results. Document d'information pour le 2000 Corruption Perceptions Index (http://www.gwdg.de/~uwww/2000_CPI_Precision.pdf).

En vue d'évaluer si l'infrastructure d'éthique dans les pays participants remplit chacune des fonctions susmentionnées, les questions suivantes sont abordées dans la présente étude :

- Des valeurs fondamentales pour la fonction publique ont-elles été énoncées et sont-elles reflétées dans des normes juridiques et administratives correspondantes?
- Les dirigeants politiques sont-ils visiblement résolus à renforcer ces valeurs et normes?
- Sous quelle forme ces valeurs et normes sont-elles communiquées à la fonction publique? Existe-t-il une formation structurée?
- Les conditions de travail dans le secteur public offrent-elles la possibilité de maintenir ces valeurs et normes?

- Existe-t-il un mécanisme de coordination, un organe spécial ou un organisme de gestion aux fins du maintien de ces valeurs et normes?
- Les valeurs et normes se concrétisent-elles dans les politiques, les pratiques et les procédures administratives?
- Y a-t-il un cadre juridique pour la mise en application du cadre d'éthique pour l'administration? Les infractions à ce cadre sont-elles passibles de sanctions? Si oui, dans quelle mesure celles-ci sont-elles appliquées?

- Y a-t-il des mécanismes efficaces pour déterminer les responsabilités au sein de l'administration?
- Dans quelle mesure le public prend part au renforcement des valeurs et normes pour l'administration publique et à la supervision de la lutte contre la mauvaise administration et la corruption?

Ces questions ont été posées de façon plus concrète dans l'enquête, comme précisé au tableau 1 dans le chapitre premier. Elles seront abordées dans les chapitres suivants.

CHAPITRE 3 : LES STRUCTURES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Afin de replacer dans son contexte la façon dont la conduite des fonctionnaires est gérée, les auteurs de l'étude ont essayé d'avoir une idée générale de la structure de la fonction publique dans chacun des pays de l'échantillon. Compte tenu du fait que dans nombre des pays d'Afrique subsaharienne les renseignements de base sur l'administration publique sont souvent limités

ou inaccessibles, ils se sont efforcés d'obtenir ces renseignements directement au lieu de s'appuyer uniquement sur des sources secondaires. Cela a permis de recueillir et de comparer certaines statistiques de base pertinentes sur l'organisation des pouvoirs publics, l'emploi et la structure des traitements de la fonction publique.

Tableau 6 : Ministères et régions administratives

Pays	Nombre de ministères			Nombre de régions administratives		
	1998	1993	1988	1998	1993	1988
Afrique du Sud	31	40	36	9	4	4
Cameroun	27	20	20	10	10	7
Gabon	42	36	44	9	9	9
Ghana	20	20	n.d.*	10	10	10
Kenya	26	30	n.d.	68	53	42
Madagascar	32	31	22	6	6	6
Namibie	23	n.d.	n.d.	13	n.d.	n.d.
Nigéria	31	30	30	36	30	21
Ouganda	22	41	47	45	39	33
Sénégal	27	n.d.	n.d.	10	10	10

* n.d. = non disponible

Organisation des pouvoirs publics

Premièrement, le nombre des ministères et d'organismes publics indépendants existant en 1998 va de 22 en Ouganda à 42 au Gabon (voir tableau 6). En étudiant le nombre de ministères et d'organismes publics, il faut garder à l'esprit qu'ils sont en général dirigés par un et parfois plusieurs fonctionnaires ayant rang de ministre et dotés des services et du personnel administratif correspondants nécessaires.

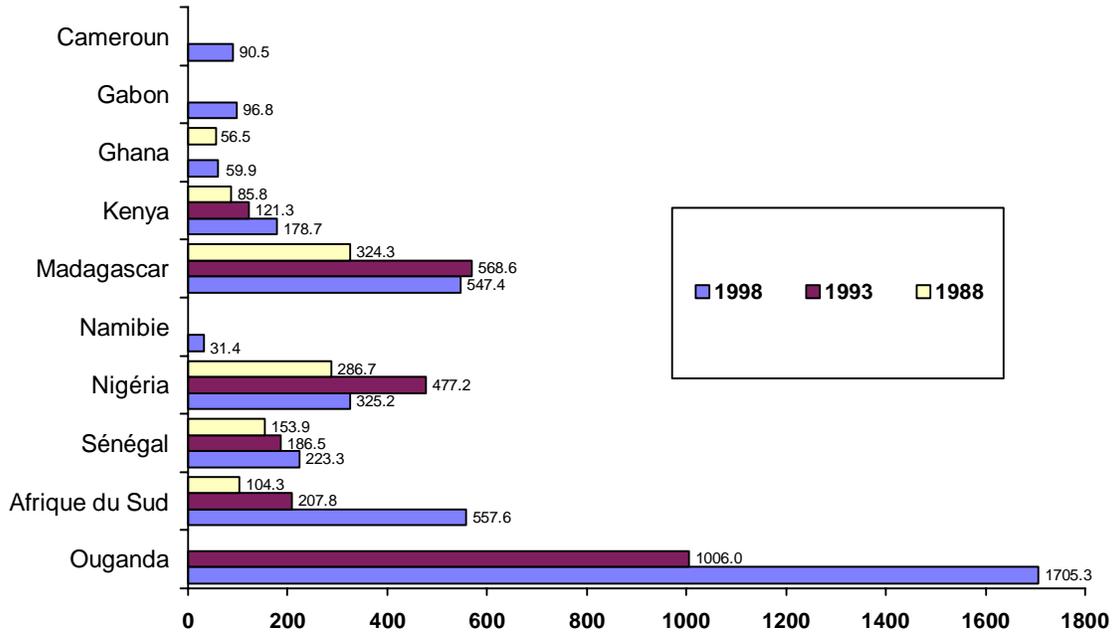
En outre, d'après les déclarations des pays, en 1998 le nombre de régions administratives allait de six à Madagascar à 68 au Kenya. Il est intéressant de noter qu'il ressort que dans la moitié des pays le nombre des régions administratives a augmenté entre 1988 et 1998, ce qui donne à penser qu'il y a eu une

déconcentration territoriale de l'administration centrale ces 10 dernières années.

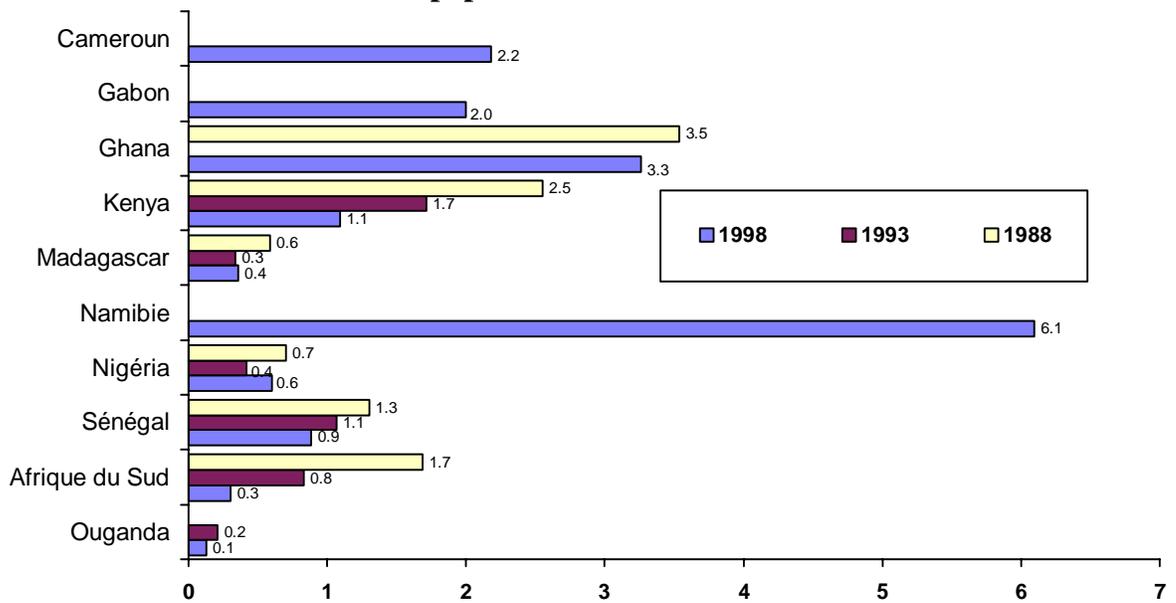
L'emploi dans la fonction publique

Deuxièmement, afin de faciliter la comparaison, les chiffres de l'emploi dans la fonction publique ont été exprimés en tant que pourcentage de la population desservi par agent de l'administration centrale (voir graphique 1). Sur la base de ces pourcentages, en 1998 les chiffres allaient de 31 personnes pour un agent de l'administration centrale en Namibie à 1 705 en Ouganda.

Graphique 1: Population desservie par agent de l'administration centrale



Graphique 2 : Agents de l'administration centrale en % de la population active totale



L'écart entre les deux pays est considérable, ce qui indique peut-être une différence dans le degré de centralisation et de concentration de l'administration centrale entre les pays de l'échantillon. Logiquement, il s'ensuit que le pays qui compte le plus grand nombre d'agents de l'administration centrale par rapport à la population est la Namibie. Cette observation est étayée par le fait que la Namibie est le pays où les fonctionnaires de l'administration centrale représentent le plus grand pourcentage de la population active, 6,1%. En outre, dans d'autres pays peu peuplés de l'Afrique de l'Ouest, les fonctionnaires de l'administration centrale représentent une proportion importante de la population active, 3,3% au Ghana, 2,2% au Cameroun et 2% au Gabon (voir graphique 2).

Si l'on considère les tendances longitudinales, pour les pays où le ratio entre le nombre d'habitants desservis et celui des fonctionnaires de l'administration centrale va croissant (Kenya, Ouganda, Afrique du Sud et Sénégal), ce fait est peut-être dû à une décentralisation plus poussée que dans les pays où l'on n'observe pas ce phénomène. Assurément, dans le cas de l'Ouganda où des efforts de décentralisation considérables ont été faits, les statistiques reflètent la réussite de ces efforts.

La structure salariale dans la fonction publique

Étant donné que les traitements dans la fonction publique ont occupé le devant de la scène dans les débats sur l'éthique et la corruption, l'étude a tenté de se représenter ses structures salariales dans les pays de l'échantillon. Des questions ont été posées à cet effet sur les niveaux des rémunérations et sur les taux de compression des traitements.

Sept des 10 pays ont indiqué que les traitements étaient versés régulièrement et seul un pays, l'Afrique du Sud, a déclaré que les traitements de la fonction publique avaient progressé au même rythme que l'inflation et qu'il y a parité des traitements du secteur public avec ceux du secteur privé (voir tableau 7 et encadré 4).

Sur les neuf pays où les traitements n'ont pas progressé au même rythme que l'inflation, Madagascar décrit les différences d'ampleur entre les différents niveaux des services publics. L'Afrique du Sud, qui a indiqué que les traitements avaient progressé au même rythme que l'inflation, a fait aussi des commentaires sur les écarts entre les courbes des traitements aux différents échelons de la hiérarchie de l'administration (voir encadré 5).

Encadré 4 : Observations sur l'irrégularité du versement des traitements

Nigéria:

“ Le Gouvernement fédéral a récemment (mai 2000) augmenté les traitements des fonctionnaires. (...) Toutefois, une grande partie des gouvernements des 36 États ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de payer le salaire minimum. Les traitements dans le secteur public sont versés actuellement de façon plus régulière, mais ils n'ont pas progressé au même rythme que l'inflation.”

Ouganda :

“le service de la paie est lent, si bien que les dossiers s'accumulent et prennent du temps à traiter. Dans d'autres cas, les traitements sont versés vers la fin du mois suivant, voire le mois suivant encore.”

Tableau 7 : Versement des traitements

	AFS	CMR	GAB	GHA	KEN	MDG	NAM	NGA	OUG	SEN
Versement régulier	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes
Ajustement par rapport à l'inflation	Yes	No								
Compétitivité avec le secteur privé	Yes	No								

Pays : AFS=South Africa CMR=Cameroun, GAB=Gabon, GHA=Ghana, KEN=Kenya, MDG=Madagascar, NAM=Namibie, NGA=Nigéria, OUG=Ouganda, SEN=Sénégal

Encadré 5 : Observations sur les effets de l'inflation sur les traitements

Madagascar :

“En 1973, le taux de change était de 225 francs malgaches (FMG) pour un dollar des États-Unis. En 1999, ce taux était de 6 737 FMG pour un dollar – trente fois plus. Les traitements du secteur public ont diminué considérablement sur le long terme. La rémunération mensuelle moyenne des cadres moyens est tombée de 602 dollars en 1960 à 78 dollars en 1990 et n’a atteint 82 dollars qu’en 1997. La rémunération mensuelle moyenne des cadres supérieurs est tombée, passant de 900 dollars en 1997 à 321 en 1990 et 170 en 1997. Cela a provoqué d’une part une chute du pouvoir d’achat, de l’autre une compression des traitements. Le ratio entre les revenus les plus élevés et les moins élevés, qui était de 11,66 en 1960, n’était plus que de 4,47 en 1998.”

Afrique du Sud :

“En 1996, il y a eu une véritable augmentation des traitements pour le tiers inférieur des employés du secteur public. Les traitements des classes intermédiaires n’ont guère bougé, tandis que l’on peut dire que les traitements du personnel de direction ont diminué en valeur réelle.”

Encadré 6 : Observations sur la comparaison des rémunérations des secteurs public et privé

Nigéria:

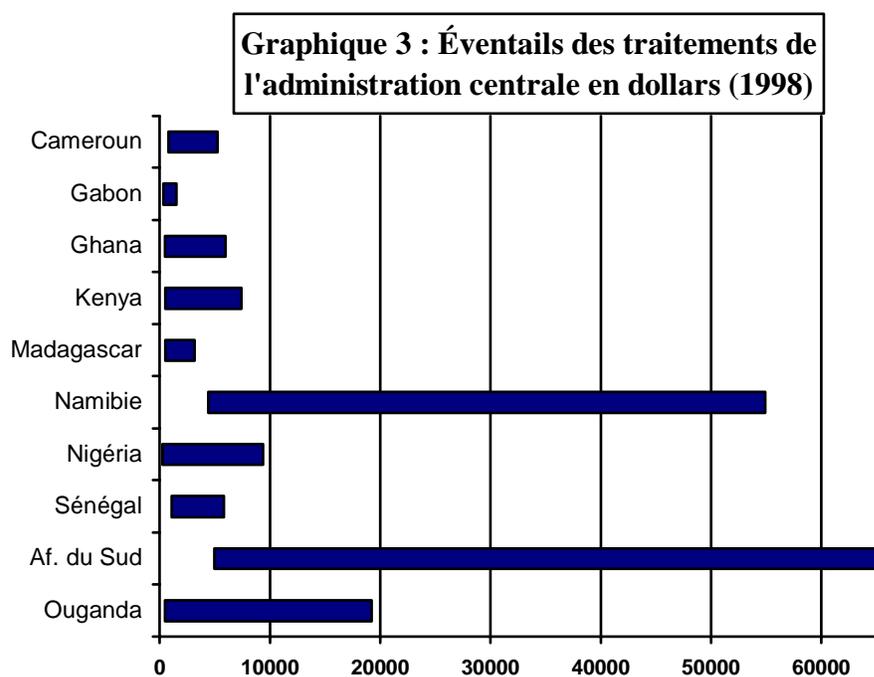
“Le Gouvernement fédéral a récemment (mai 2000) augmenté les traitements des fonctionnaires. Les traitements minima sont à présent de 7 500 nairas pour les fonctionnaires fédéraux et de 5 500 nairas pour les fonctionnaires au niveau des États. Le fonctionnaire le plus payé à l’échelon 17 gagnera environ 900 000 nairas par an. Cela est à présent comparable à ce que l’on trouve dans le secteur privé, en particulier dans les banques et les compagnies pétrolières. Toutefois, une grande partie des Gouvernements des 36 États ont indiqué qu’ils n’étaient pas en mesure de payer le traitement minimum.”

Afrique du Sud :

“Dans la plupart des provinces, les fonctionnaires les moins payés gagnent au moins 30% de plus que le traitement moyen. Les classes intermédiaires perçoivent en général un traitement comparable à ce qu’offre le secteur privé. Les employés les moins payés perçoivent, en moyenne, des rémunérations supérieures à celles du marché, mais les professionnels qualifiés tels que les médecins, les experts comptables et les juristes, qui sont employés dans le secteur public perçoivent généralement une rémunération inférieure à celle de leurs homologues dans le secteur privé.”

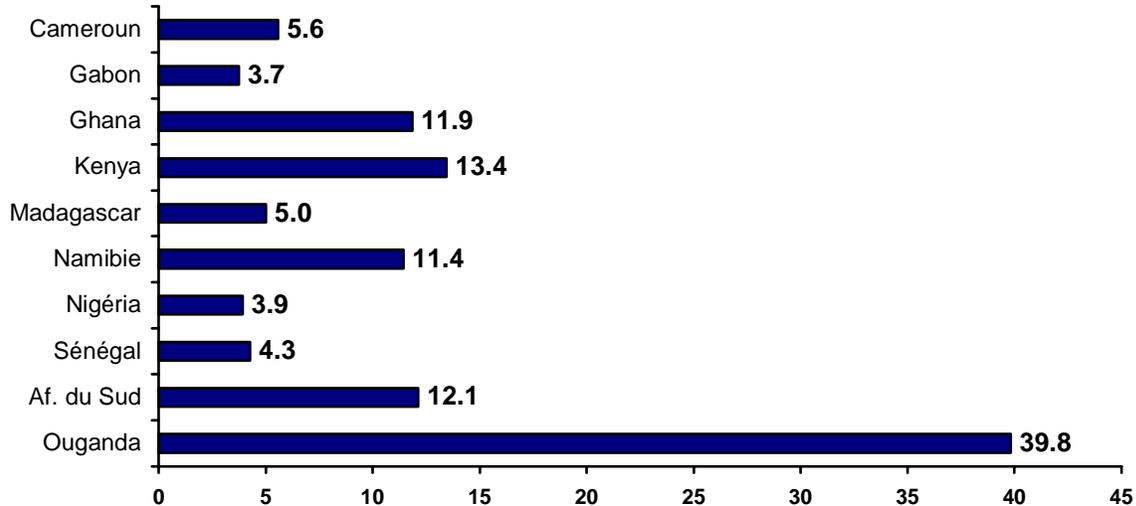
Comparant les traitements des secteurs public et privé, le Nigéria, pays qui considère qu'il n'y a pas de parité globale des traitements du secteur public avec ceux du secteur privé, indique que des ajustements ont été faits récemment, la plupart aux échelons supérieurs et dans les entreprises d'État. L'Afrique du Sud, qui ne considère pas qu'il y a une parité générale des traitements, établit une distinction entre le personnel d'appui et les cadres (voir encadré 6).

Pour les traitements les plus et les moins élevés, l'Afrique du Sud a indiqué les traitements les plus généreux, l'éventail allant de 60 273 dollars à l'échelon supérieur à 4 964 dollars à l'échelon inférieur. En revanche, le Gabon a indiqué les traitements les plus faibles, l'éventail allant de 1 224 à l'échelon supérieur à 327 dollars l'échelon inférieur (voir graphique 3).



Pays	traitement le plus bas (en dollars de 1998)	traitement le plus élevé (en dollars de 1998)
Afrique du Sud	4 964	60 273
Cameroun	794	4 436
Gabon	327	1 224
Ghana	462	5 480
Kenya	513	6 898
Madagascar	528	2 644
Namibie	4 411	50 483
Nigéria	228	9 138
Ouganda	471	18 768
Sénégal	1 106	4 729

**Graphique 4 : Taux de compression des traitements
du secteur public**



S'agissant de la compression des traitements, elle est la plus faible en Ouganda, tandis qu'elle était la plus forte au Gabon, au Nigéria et au Sénégal. Dans le premier de ces pays, le traitement le plus élevé représentait environ 40 fois le traitement le moins élevé. Dans les trois derniers pays, le traitement le plus élevé ne représentait qu'environ 4 fois le traitement le moins élevé (voir graphique 4). Une telle compression des traitements non seulement se traduit par une fuite des personnes talentueuses des échelons supérieurs de la fonction publique vers le secteur privé, mais aussi n'offre pas des perspectives de promotion encourageantes pour le reste des fonctionnaires (voir encadré 7).

La gestion de la fonction publique

Une des principales constatations de l'étude était qu'il semble que la collecte systématique de données sur les fonctions publiques dans les pays de l'échantillon fait défaut, ou, dans les meilleurs cas, qu'il s'agit plutôt d'une collecte ponctuelle. Seulement trois des neuf pays (l'Afrique du Sud, le Gabon et le Kenya) pour

Encadré 7 : Compression des traitements

Sénégal: (*Programme national de bonne gouvernance : Diagnostic et éléments de stratégie*, 1998, p. 6)

“Malgré la pondération des traitements du secteur public, les niveaux de rémunération ne sont pas suffisamment intéressants en terme de pouvoir d'achat. Statistiquement, le traitement moyen dans l'administration est de 216 000 FCFA tandis que plus de la moitié des fonctionnaires gagnent moins de 200 000 FCFA. L'éventail des traitements se caractérise par la compression des traitements entre les niveaux hiérarchiques. Cette situation non seulement favorise le départ d'un grand nombre de ceux qui sont les plus performants, mais aussi contribue à la détérioration de la qualité de la fonction publique et vient renforcer les pratiques non conventionnelles, notamment la corruption.”

lesquels il y avait des informations ont indiqué que les données chiffrées relatives à la fonction publique faisaient l'objet de rapports périodiques. Les consultants nationaux s'accordent à reconnaître qu'une collecte systématique de ces données faciliterait non seulement la gestion de la conduite de la fonction publique, mais aussi tous les aspects de la gestion de celle-ci. (Voir annexe 3 : Contacts pour les statistiques relatives au personnel de la fonction publique.)

Du fait des différences existant dans la nomenclature des organisations qui sont responsables de la fonction publique, l'étude a tenté de se faire une idée des fonctions des organisations compétentes dans chaque pays de l'échantillon et de leurs relations. Ainsi, il n'était pas toujours clair que la commission de la fonction publique jouait son rôle traditionnel en matière de contrôle de la fonction publique. Dans certains cas, par exemple au Ghana, cette commission participe à la gestion des fonctionnaires, fonction qui relève habituellement d'un ministère de la fonction publique.

Sur la base des descriptions fournies par chaque pays, il est possible d'analyser qui est responsable de la fonction publique en s'appuyant sur trois fonctions de base : la mise en place d'un cadre de politique générale, la gestion des ressources humaines et le contrôle. Plus concrètement, la mise en place d'un cadre de politique générale comprend l'élaboration de directives applicables au recrutement, à la promotion et à la retraite, et du règlement financier approprié devant être appliqué. La gestion des ressources humaines consisterait à appliquer les directives de politique générale en aidant les ministères d'exécution à les appliquer de façon uniforme dans l'ensemble de la fonction publique. Le contrôle consisterait dans une surveillance et une évaluation indépendantes des processus de formulation des politiques et de la gestion des ressources humaines. Si les renseignements fournis par les pays sont filtrés selon ce cadre simple, il est possible d'établir quelles organisations chargées de la gestion de la fonction publique s'acquittent des trois fonctions

décrites dans la présente section (voir le tableau 8 où l'on s'est efforcé de présenter une classification de ce type).

L'image qui se dégage des structures centrales des services publics dans les différents pays de l'échantillon est fort variée. Le nombre des ministères et des régions administratives centrales varie fortement. Toutefois, plus de régions administratives ont été créées ces 10 dernières années, ce qui indique une décentralisation territoriale croissante.

Certains pays indiquent un nombre élevé d'employés de l'administration centrale relativement à la population desservie et en tant que pourcentage de l'ensemble de la population active. Dans d'autres pays, ces employés sont comparativement peu nombreux, ce qui amène à se demander si les services extérieurs de l'administration se sont substitués aux services centraux pour fournir des services. Toutefois, il n'a pas été possible d'aborder cette question de façon empirique dans le cadre de la présente étude car la diffusion des données relatives au personnel aux niveaux provincial et local des pouvoirs publics était fortement restreinte dans chacun des pays de l'étude.

Il existe aussi une forte différenciation au niveau des structures des traitements s'agissant de l'éventail des traitements et par rapport aux salaires du secteur privé. Pour ce qui est des différences de rémunérations entre le secteur public et le secteur privé, l'échantillon de l'étude montre qu'il est important de déterminer à quel niveau de la hiérarchie et pour quels types de qualifications la comparaison est faite.

Les observations faites par les consultants nationaux indiquent que dans les pays où les rémunérations du secteur public ont été ajustées par rapport à celles du secteur privé, par exemple en Afrique du Sud ou au Nigéria, cela touche principalement les échelons les plus élevés où la concurrence avec le secteur privé pour le personnel qualifié est forte. Les cadres subalternes et les cadres intermédiaires sont touchés dans une moindre mesure. Dans

pratiquement aucun pays les traitements n'ont progressé au même rythme que l'inflation, ce qui montre que c'est une question devant être abordée de manière générale.

La structure de la fonction publique et les conditions d'emploi dans celle-ci ont une influence directe sur la conduite des fonctionnaires. Les agents de l'État qui sont relégués dans les régions sont plus difficiles à superviser depuis les services centraux et ils peuvent avoir besoin de formations spéciales et d'une surveillance continue particulière de l'exécution. De même, les fonctionnaires qui doivent s'occuper de nombreux clients risquent de constituer un monopole s'agissant des services qu'ils fournissent, ce qui facilite l'extorsion et la perception de différentes commissions irrégulières.

Enfin, lorsque les traitements ne permettent pas au fonctionnaire de subvenir aux besoins de sa famille, il devient plus difficile de restreindre le travail au noir et les demandes de pots de vin en contrepartie d'un traitement administratif accéléré. En étudiant l'éthique et les politiques de lutte contre la corruption, il faut considérer que ces aspects font partie intégrante de toute réforme de la fonction publique s'attaquant aux questions structurelles.

TABLEAU 8 : Organismes responsables de la gestion de la fonction publique

Pays	Formulation des politiques (Ressources humaines et réglementations financières)	Application des politiques (Gestion quotidienne)	Contrôle (Suivi des résultats)
Afrique du Sud	Public Service Commission	Department of Public Service and Administration	Parliamentary Standing Committee
Cameroun	Premier Ministre, Présidence, Ministère de l'économie et des finances	Ministère de la fonction publique, Ministère du plan et de l'aménagement du territoire	n.d.
Gabon	Ministère des finances	Ministère de la fonction publique	n.d.
Ghana	Ministry of Finance, National Development Planning Committee, Public Service Commission, Office of Head of Civil Service, Ministry of Local Government and Rural Development	Public Service Commission	Office of Head of Civil Service, Ministry of Local Government and Rural Development
Kenya	Public Service Commission, Treasury	Directorate of Personnel Management	Inspectorate of State Corporations, Head of Civil Service and Secretary to Cabinet,
Madagascar	Conseil supérieur de la fonction publique,	Direction générale de la fonction publique, Direction de la gestion financière du personnel de l'État	Comité de pilotage de la réhabilitation de la gestion, Commission des affaires sociales
Namibie	Public Service Commission (rôle consultatif)	Office of the Prime Minister	Cabinet
Nigéria	Federal Civil Service Commission, Presidency, Judicial Service Commission, National Planning Committee	Establishment and Management Services, Code of Conduct Bureau, Federal Civil Service Commission	Federal Civil Service Commission, Presidency, Code of Conduct Tribunal, Code of Conduct Bureau
Ouganda	Public Service Commission	Ministry of Public Service	Public Service Commission, Education Service Commission, Judicial Service Commission
Sénégal	Ministère de la fonction publique, du travail et de l'emploi, Ministère de l'économie et des finances	Ministère de la fonction publique, du travail et de l'emploi, Agence d'exécution des travaux d'intérêt public, Agence de développement municipal	Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques

n.d. = non disponible

CHAPITRE 4 : INITIATIVES PASSÉES EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'amélioration de l'éthique de la fonction publique et le renforcement de la lutte contre la corruption a retenu une attention considérable en tant que question internationale et en tant que question d'ordre régional en Afrique. Les initiatives internationales de l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine ont déjà été décrites plus haut, au chapitre premier. Des organisations internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale considèrent de plus en plus que la lutte contre la corruption fait partie intégrante de leurs programmes de prêts et elles se sont récemment penchées sur cette question de façon intensive dans leurs programmes de recherche sur les politiques. Le Comité d'organisation de la Conférence internationale sur la lutte contre la corruption, forum international consacré à la lutte contre la corruption, a tenu sa dernière conférence internationale en 1999 à Durban (Afrique du Sud). La Conférence a été en mesure de traiter particulièrement les questions régionales dans le contexte de la corruption et de l'éthique de la fonction publique. Une conférence permanente panafricaine des ministres de la fonction publique, avec l'appui du Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD) et le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, établit sous sa forme définitive une charte de la fonction publique et un code régional de conduite à l'intention des fonctions publiques africaines. Ce ne sont là que quelques exemples. La présente étude avait pour objectif de donner un aperçu des initiatives récentes visant à promouvoir l'éthique de la fonction publique ou la lutte contre la corruption au niveau national dans les 10 pays participants, qui complètent ces initiatives internationales et régionales. Dans le cadre de cette entreprise, il a été demandé aux consultants nationaux du projet d'identifier et de

résumer les cinq études et campagnes pertinentes les plus importantes ayant été réalisées ces dix dernières années. Il ressort des réponses que la plupart des études et campagnes citées se sont déroulées à la fin des années 90, en particulier à partir de 1998. On peut en déduire notamment que les pays de l'échantillon sont devenus plus sensibles à ces questions ces dernières années (voir tableau 9).

Les études et campagnes énumérées peuvent être classées dans plusieurs catégories :

- celles qui sont axées sur la perception qu'ont de la corruption le public ou les usagers des services publics,
- celles qui s'intéressent expressément à la conduite des employés du secteur public,
- celles qui traitent de la gouvernance ou de l'éthique dans la société dans son ensemble.

Perceptions des études relatives à la corruption

Neuf des 10 pays, l'exception étant le Kenya, ont indiqué soit un sondage d'opinion sur la perception qu'a le public de la corruption ou une enquête auprès des clients ou usagers sur la qualité de la prestation des services. Ces enquêtes ont de manière générale été réalisées dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance ou de la démocratisation (voir encadré 8).

Campagnes relatives à l'éthique de la fonction publique

S'agissant des pays qui ont indiqué des initiatives relatives à l'éthique de la fonction

publique, dans cinq (l'Afrique du Sud, le Cameroun, la Namibie, le Nigéria et l'Ouganda) celles-ci peuvent être considérées comme des "campagnes." Elles ont pris la forme d'activités relatives à un code de conduite, de chartes de la fonction publique, de distribution de brochures et de discours au sein de la fonction publique et de campagnes de sensibilisation du public. D'autres pays, en revanche, ont décrit certains des obstacles auxquels se heurte la promotion de l'éthique dans la fonction publique, tels que l'absence de textes uniformes sur celle-ci, la connaissance insuffisante que la plupart des fonctionnaires ont du régime de l'éthique et le manque de moyens pour promouvoir activement l'éthique (voir encadré 9).

Initiatives relatives à la gouvernance ou à l'éthique dans la société dans son ensemble

L'Afrique du Sud a indiqué deux initiatives qui traitent de l'éthique au-delà de la fonction publi-

que pourraient servir d'exemples pour la région. La première était le Sommet moral, qui s'est tenu en octobre 1998 et qui a réuni les dirigeants religieux et autres du pays en vue de signer un code de conduite et d'adopter un engagement éthique humanitaire ("ubuntu" ou "humanité commune"). La seconde était l'introduction du *Code of Ethics* ('Code d'éthique') de la Coalition d'ONG sud-africaines (SANGOCO) en septembre 1997. Ce code d'éthique a été adopté par les membres de SANGOCO en vue de fixer pour les ONG "une norme beaucoup plus élevée que les exigences minimales de la loi."

Le *Code d'éthique* fait que les autres secteurs doivent identifier leurs valeurs essentielles ayant trait aux questions de gouvernance, de responsabilité et de gestion.

Encadré 8 : Exemples d'études sur la perception de la corruption

Ghana : Center for Democracy and Development Research Paper No. 2, novembre 1999

Description du consultant

"L'enquête a porté sur un échantillon de 2000 enquêtés répartis sur l'ensemble des 10 régions du Ghana. Compte tenu du vaste processus de redémocratisation de l'Afrique, qui couvre le Ghana, il était nécessaire d'évaluer les vues des enquêtés sur la démocratie, les réformes et les attitudes à l'égard de l'état de droit. Une des principales conclusions était l'ampleur de la perception par le public de la corruption des agents publics au Ghana. En effet, 84,9% des enquêtés pensaient que la corruption des agents publics était courante. La plupart des enquêtés ont cité comme services publics faisant des demandes illégales la police (38,6%), les établissements scolaires (17,0%) et d'autres services où travaillent des 'fonctionnaires' (16,2%)."

Sénégal : Ministère de la modernisation de l'État, Enquête sur les usagers des services publics, Dakar, juillet 1999, p. 16

Sur la base de groupes de discussion de 33 participants dans l'ensemble du pays.

"(Les enquêtés) ont dénoncé avec véhémence le manque de transparence dans la gestion des ressources publiques au niveau de l'administration centrale ainsi qu'à celui des services déconcentrés et des collectivités locales.

Les enquêtés ont évoqué avec beaucoup d'intérêt les problèmes de services publics dysfonctionnels du fait de procédures longues et fastidieuses. Plus précisément, ils ont déploré ... la pratique du détournement et du gaspillage des deniers de l'État, la corruption active et passive, l'inefficacité caractérisée et la négligence professionnelle des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions."

Tableau 9 : Études et campagnes récentes sur les initiatives relatives à l'éthique de la fonction publique et à la lutte contre la corruption

Pays	Études	Campagnes
AFS	Statistics South Africa, <i>Victims of Crime Survey</i> , 1998 Institute for Democracy in South Africa (IDASA) Public Opinion Service (POS) Surveys, <i>Tracking Public Perceptions of Official Corruption in South Africa (1995-1999)</i> Human Sciences Research Council (HSRC), <i>Household Surveys (1998/1999)</i> Public Service Commission, <i>Fighting Corruption Series</i> , University of South Africa Press: 1999 Transparency International, <i>Corruption Perception Index</i> , 1998, 1999	<i>National Anti-Corruption Summit</i> , 14-15 avril 1999 <i>Public Sector Anti-Corruption Summit</i> , 10-11 novembre 1998 <i>The Moral Summit</i> , octobre 1998 South African NGO Coalition (SANGOCO), <i>Code of Ethics</i> , septembre 1997 <i>Public Service Commission Code of Conduct</i> , juin 1997
CMR	Gerddes (éd.), <i>De la corruption au Cameroun</i> , Friedrich Ebert Stiftung: Yaoundé 1999 Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (éd.), <i>Séminaire national sur la lutte contre la corruption</i> , Yaoundé 1999 <i>Programme national de gouvernance</i> (Gouvernement camerounais et PNUD: 1998/1999)	Campagne nationale (mars-avril 1998: radio-télévision, presse écrite 1 mois) Campagne permanente dans les ministères ou agences, à travers des affiches et des discours périodiques Lutte contre la corruption et pour la transparence, mars 1999 Réunions annuelles des responsables des services centraux et extérieurs de chaque ministère ou grande administration autonome Discours des autorités, notamment le message à la Nation du Président de la République le 31 décembre 1998
GAB	Étude sur l'image de l'Administration gabonaise Enquête d'opinion auprès des usagers de l'Administration	information non disponible
GHA	Center for Democracy and Development (CDD) Research Paper No.1, <i>Public Perceptions of Corruption in the Delivery of Health Care and Education Services</i> , 1998: sponsored by DANIDA. CDD Research Paper No. 2, <i>Popular Attitudes Towards Democracy and Markets in Ghana</i> , novembre 1999 Kwame Karikari (et.al.), Institute of Economic Affairs Occasional Paper No.4, <i>Democratic Governance in Ghana Under the 1992 Constitution</i> , juillet 1996	National Integrity Workshop, <i>Towards a Collective Plan of Action for the Creation of National Integrity System</i> , Accra: octobre 1998
KEN	Kibwana K. and Okech Owiti (eds.), <i>An Anatomy of Corruption in Kenya</i>	information non disponible
MDG	Etat des lieux du régime disciplinaire et de la déontologie des agents de l'Etat Enquête auprès des usagers (du système judiciaire)	information non disponible
NAM	National Democratic Institute, enquête d'opinion publique, 1998	<i>Public Service Charter</i> , launched 29/10/97
NGA	World Bank Survey (Enquête de la Banque mondiale) Buheri, Mohamed, <i>Leadership and Accountability in a Period of Crisis</i> Civil Liberties Organization, Annual Report 1998, Lagos Bande, T. M. and S.S. Muhamad, <i>Making Governments in Africa Transparent</i> , CAFRAD 2000	<i>Operation Excellence for the Promotion of Hardwork and Honesty in the Public Service</i> , 1988 – 91 Sponsored media discussions on the anti-corruption law and anti-corruption commission, 2000
OUG	Community Information and Epidemiological Technologies (CIET INTERNATIONAL) & World Bank Institute, <i>National Integrity Survey (NIS)</i> 1998	Enactment of the <i>Leadership Code Act</i> , 1992. Establishment of the Ministry of Ethics and Integrity, 1998 The 2nd African Governance Forum (AGF II), 1998.
SEN	<i>Programme national de bonne gouvernance</i> (mars 1998) Enquête auprès des usagers du Service Public (juillet 1999)	Concertation nationale sur le service public et la bonne gouvernance (ouverte en juillet 1999)

Les études relatives à la lutte contre la corruption et les campagnes relatives à l'éthique de la fonction publique effectuées ces dernières années montrent que l'on a consacré une grande attention à ces questions. La perception des études relatives à la corruption dans les pays de l'échantillon indique un degré élevé de méfiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics. Que cette perception reflète ou non le niveau réel des problèmes, il est important de traiter de la question de la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics.

Certaines descriptions des campagnes d'éthique de la fonction publique montrent qu'il est possible de les améliorer en assurant une meilleure communication des valeurs et normes ainsi qu'en affectant des ressources accrues à ces efforts.

Certes ces constatations donnent à réfléchir, mais le bon côté est qu'il est possible de mobiliser la société tout entière en vue d'améliorer la moralité à son échelle, comme le montre fort bien l'exemple des activités menées par les chefs spirituels et les dirigeants d'ONG en Afrique du Sud.

Encadré 9 : Observations sur les obstacles à la promotion de l'éthique dans la fonction publique

Kenya :

“Jusqu'en 1996, il n'y avait pas d'organisme public expressément chargé de la lutte contre la corruption au Kenya. Dans une certaine mesure, la promotion de l'éthique de la fonction publique était assurée par le Directorate of Personnel Management (DPM) (Direction de la gestion du personnel), mais seulement durant les périodes d'installation des nouveaux fonctionnaires dans leur service. L'action de la Direction a toutefois été entravée par l'absence de document cohérent unifié sur l'éthique de la fonction publique. Un autre facteur limitant a été l'insuffisance des fonds. Le Code of Regulations a été le principal document sur l'éthique de la fonction publique. Le Gouvernement rédige à présent un code d'éthique national uniforme. Depuis 1997, le Gouvernement a mis en place une organisation appelée Kenya Anti Corruption Authority (KACA) (Office de lutte contre la corruption au Kenya) chargé de lutter contre la corruption et de promouvoir l'éthique de la fonction publique. Toutefois, depuis sa création, il n'a guère été actif dans la lutte contre la corruption, en partie faute d'un personnel suffisant. Il n'a commencé à travailler sérieusement qu'en décembre 1999. Il dispose à présent d'environ un tiers des effectifs dont il aurait besoin.”

Madagascar :

“En vue d'identifier les mesures techniques devant être prises dans le cadre de la réforme de la fonction publique, la Direction générale de la fonction publique a réalisé plusieurs études en juillet 1998. Une d'entre elles visait à faire le point sur la situation du régime éthique et disciplinaire ...Deux résultats fondamentaux ressortent de l'étude: 1) Le régime disciplinaire n'est pas adapté à la situation et il est inefficace. 2) L'éthique demeure inconnue. Les fonctionnaires et leurs clients interviewés dans l'ensemble du pays ne savaient pas du tout ce dont il s'agissait. Seulement un des cinq chefs de service interviewés a été en mesure d'en parler de façon relativement précise. Cette sombre situation peut s'expliquer par trois raisons principales : 1) Les lois et règlements relatifs au régime disciplinaire sont disséminés dans plusieurs textes juridiques. Ils sont indépendants les uns des autres, incohérents et inconnus des fonctionnaires. 2) Les codes de discipline sont encore très récents, incomplets et ne sont pas encore pleinement appliqués. Il demeurent inconnus des superviseurs et de leur personnel dans la fonction publique. 3) Les fonctionnaires sont frustrés et démotivés.”

CHAPITRE 5 : DIRECTIVES POUR LA CONDUITE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les quatre premiers chapitres du présent rapport ont exposé le cadre général dans lequel l'étude s'inscrit en décrivant sa raison d'être et sa méthodologie, en présentant les questions traitées dans l'enquête et en décrivant les structures des fonctions publiques et les initiatives passées en matière d'éthique et de lutte contre la corruption. Les chapitres 5 à 7 traiteront directement des trois fonctions de l'infrastructure d'éthique mentionnée au chapitre premier. Pour l'essentiel, l'infrastructure de l'éthique – ou les mesures juridiques, administratives et pratiques qui contribuent ensemble à encourager la bonne conduite dans la fonction publique – servent à guider, gérer et contrôler la conduite professionnelle des fonctionnaires.

Le présent chapitre est consacré à l'étude des directives relatives à la conduite désirée des fonctionnaires et à la prévention des comportements contraires à l'éthiques. L'étude a examiné les fondements du professionnalisme et de l'intégrité de la fonction publique en posant des questions sur les valeurs énoncées et la façon dont elles se concrétisaient dans des normes applicables. Ces normes peuvent prendre la forme de règles juridiques ou administratives devant être observées.

En fournissant un cadre pour guider les fonctionnaires afin qu'ils aient un comportement approprié, il est possible de recourir à des moyens s'appuyant sur leurs aspirations ou à des moyens disciplinaires. Les valeurs entrent dans la première catégorie, car elles encouragent les fonctionnaires à respecter les idéaux de la fonction publique et à avoir un comportement irréprochable. Les codes de conduite peuvent comprendre les uns et les autres dans la mesure où ils décrivent les comportements souhaitables ou énoncent les conséquences de la non-observation de certaines règles. Les restrictions juridiques – énoncées dans le code pénal, des dispositions législatives relatives expressément à

la lutte contre la corruption ou des lois relatives à l'enrichissement sans cause – entrent dans la catégorie des moyens disciplinaires. Elles avertissent les fonctionnaires que s'ils ne respectent pas les lois en vigueur, des sanctions feront respecter les dispositions juridiques.

Valeurs et normes

Aux fins de la présente étude, les valeurs institutionnelles sont définies comme des principes reconnus par les organisations pour guider les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions officielles, qui reflètent, mais pas nécessairement, les valeurs de la société qui peuvent elles-mêmes être traditionnelles, en évolution ou nouvellement introduites. Les normes de conduite sont considérées comme des critères nécessaires pour les actes des fonctionnaires, des sanctions leurs correspondant au cas où les fonctionnaires ne s'y conforment pas. Les valeurs et normes peuvent s'appliquer à l'ensemble de la fonction publique, à un seul ministère ou organisme, ou encore à une profession représentée dans la fonction publique, par exemple les juristes, les comptables ou les médecins.

Les 10 pays ont déclaré avoir des déclarations de valeurs essentielles pour leur fonction publique, et tous à l'exception du Cameroun ont indiqué avoir des déclarations de normes pour leur fonction publique. Tous les pays à l'exception de la Namibie ont indiqué aussi l'existence de déclarations de valeurs au niveau de ministères. (Toutefois, la Namibie a mentionné l'existence de normes au niveau des ministères.) Une fois encore, tous les pays à l'exception du Cameroun ont indiqué qu'il y avait des déclarations de normes pour chaque ministère. S'agissant des professions, neuf pays, une fois encore l'exception étant la Namibie, ont indiqué l'existence de déclarations de valeurs. Seuls la Namibie et le Cameroun n'ont pas indiqué

l'existence de déclarations de normes par profession.

Pour les six pays qui ont identifié des valeurs, celles-ci sont souvent similaires. Elles ont été regroupées en conséquence et identifiées par pays afin de donner une idée des valeurs primordiales dans les pays de l'échantillon (voir tableau 10).

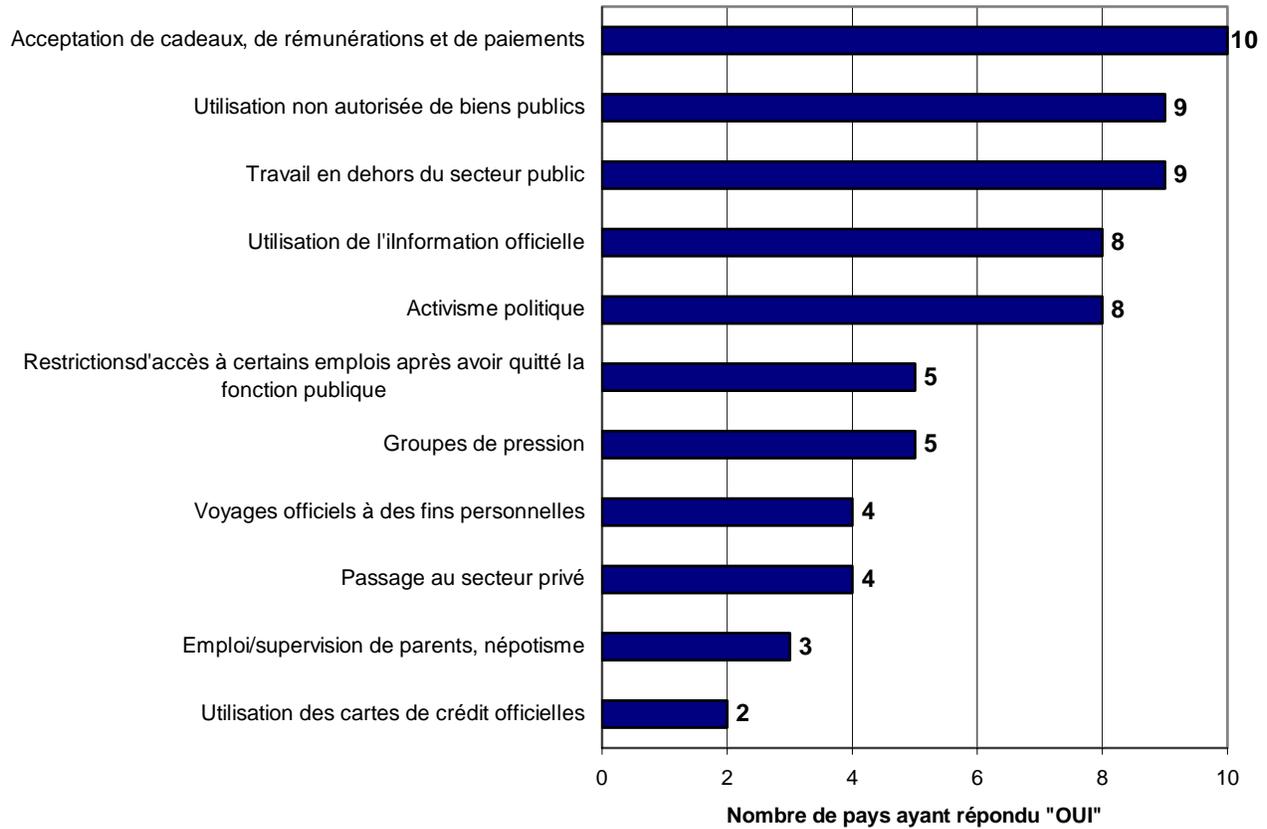
Comme il ressort du tableau 10, les valeurs les plus souvent citées sont les ensembles désintéressement/ impartialité/ neutralité et honnêteté/ intégrité/ éthique professionnelle. Outre les valeurs énumérées au tableau 10, les suivantes ont aussi été citées : accessibilité, bonne gestion des ressources humaines, courage, culture de paix, décence, direction, discipline, économie, efficacité, exactitude, faculté d'adaptation, honorabilité, importance accordée au développement, méritocratie, obéissance,

punctualité, représentativité, respect de la vie et de la personne, respect des délais, sécurité financière et sens de la réalité.

Des questions sur les différentes normes touchant à un large éventail de restrictions ont aussi été posées dans le cadre de l'enquête (voir graphique 5). Il est intéressant de noter que seulement la moitié des dix pays ou moins ont des normes énoncées dans les domaines suivants : utilisation des cartes de crédit de société, emploi et/ou la supervision de membres de la famille ou de parents (népotisme), voyages officiels, conditions spéciales pour passer dans le secteur commercial, restrictions d'accès à certains emplois après avoir quitté la fonction publique, groupes de pression. Ce sont des domaines à surveiller et où l'on pourrait introduire des règlements.

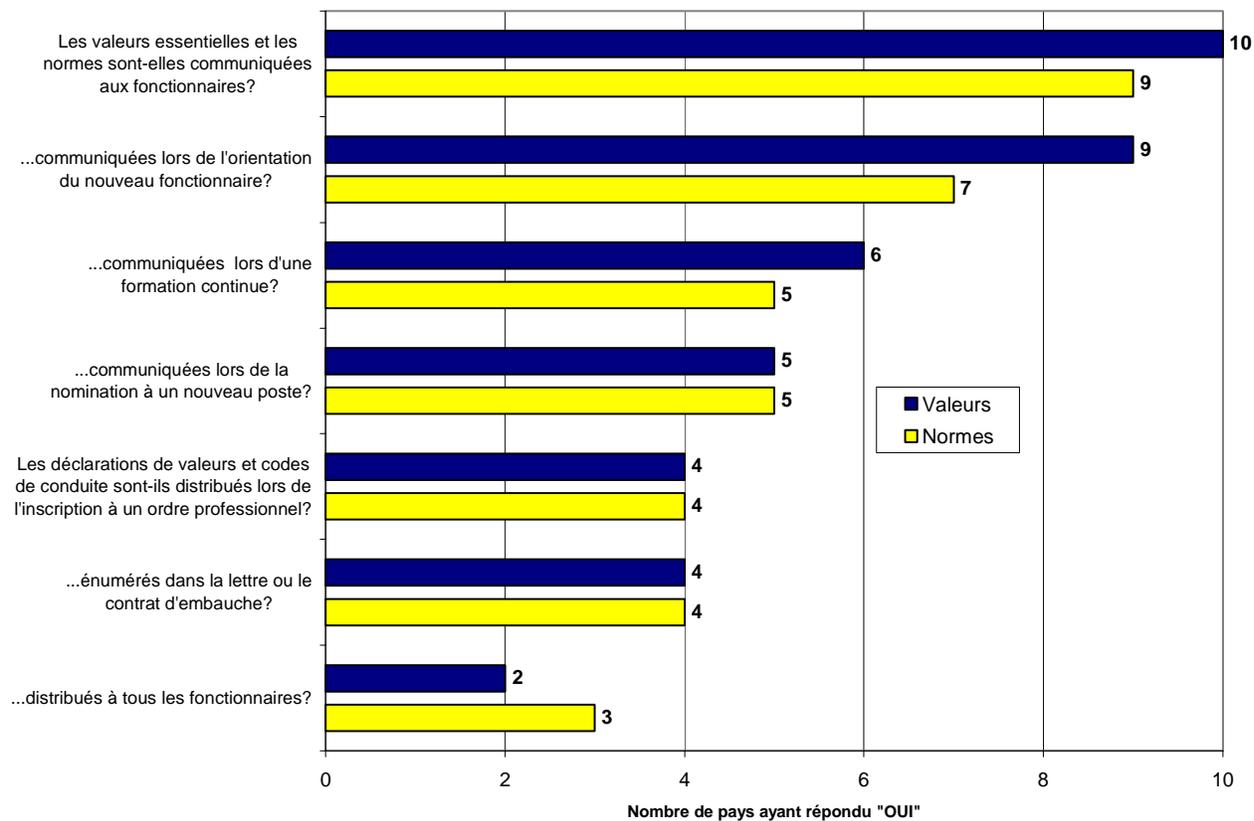
Tableau 10 : Valeurs essentielles déclarées de la fonction publique

Valeurs	Pays
désintéressement (financier), impartialité, neutralité,	Afrique du Sud, Cameroun, Kenya, Madagascar, Sénégal
honnêteté, intégrité, éthique professionnelle	Afrique du Sud, Cameroun, Ghana, Madagascar, Sénégal
égalité	Afrique du Sud, Madagascar, Sénégal
équité, justice	Afrique du Sud, Ghana, Kenya
désintéressement, service au public	Cameroun, Ghana, Kenya
responsabilité	Afrique du Sud, Ghana
dévouement, diligence,	Kenya, Sénégal
discrétion	Cameroun, Sénégal
efficacité	Afrique du Sud, Kenya
transparence	Afrique du Sud, Ghana

Graphique 5 : Restrictions couvertes par des codes de conduite déclarés de la fonction publique**Tableau 11: Groupes professionnels ayant des normes spécifiques**

Groupes professionnels	Pays
police, gendarmerie, services de sécurité	Afrique du Sud, Cameroun, Gabon, Kenya, Namibie, Ouganda
comptables, auditeurs, service fiscal	Afrique du Sud, Cameroun, Kenya, Nigéria, Sénégal
défense nationale, armée	Afrique du Sud, Cameroun, Gabon, Kenya
juges, administration judiciaire	Cameroun, Madagascar, Nigéria
enseignants, éducation	Afrique du Sud, Cameroun, Kenya, Namibie
douanes et administration fiscale	Cameroun, Nigéria
professions médicales, administration de la santé publique	Afrique du Sud, Cameroun, Kenya

Graphique 6 : Communiquer les valeurs et normes essentielles



Outre les normes générales qui s'appliquent à l'ensemble du secteur public, neuf pays – l'exception étant le Ghana, ont confirmé qu'il existait des normes distinctes pour certains groupes d'employés du secteur public (voir tableau 11; il convient de noter que le Cameroun mentionne tous les groupes professionnels énumérés dans le tableau). Les autres groupes professionnels mentionnés sont les suivants : spécialistes du développement communautaire, corps diplomatique, économistes (régimes fonciers), administrateurs d'établissements pénitentiaires, titulaires d'une fonction politique, conseillers d'État, géomètres et administrateurs territoriaux.

Sources des valeurs et des normes

La source la plus fréquemment citée pour les valeurs et normes était la Constitution. Neuf pays, l'exception étant Madagascar, l'ont indiquée comme la source de la déclaration de valeurs tandis que sept pays l'ont mentionnée aussi comme la source de la déclaration de normes (voir tableau 12).

Communiquer les valeurs et les normes

Les valeurs et normes essentielles ne peuvent avoir d'effet sur le comportement des fonctionnaires que si elles sont communiquées et

si l'information les concernant est diffusée. Les 10 pays ont tous indiqué que les valeurs essentielles sont communiquées tandis que neuf pays, l'exception étant le Cameroun, ont déclaré que les normes étaient aussi portées à l'attention des fonctionnaires. L'information est diffusée au moyen de différents documents et à différents points de la carrière d'un fonctionnaire (voir graphique 6).

La méthode la plus employée pour communiquer les valeurs et les normes semble être le stage d'orientation que suit la personne entrant en fonction dans le secteur public. Neuf pays ont indiqué que les valeurs sont communiquées ainsi, tandis que sept ont indiqué que les normes le sont de cette façon.

Tableau 12 : Années d'introduction des valeurs et normes, par source

	AFS	CMR	GAB	GHA	KEN	MDG	NAM	NGA	OUG	SEN
Constitution	1996	1972	1961*	1992*	1998*	1992		1999*	1995*	1963*
Législation	1996/8* 1999	1972	1961*		1963*		1990	1999*	1996	1961*
Textes réglementaires	1999*	1972	1961*			1995*				1991*
Codes de conduite	1997*	1997	1961*	1998		1995*			1992*	1961*
Charte de la fonction publique	1998		1993*						1964*	
Charte des citoyens			1961*				1997			1963*
Normes de la fonction publique	1999		1960*			1962				
Document directif national	1998/9*		1960*			1999*	1999			
Document ministériel			1959*				1999			
Discours (Chef d'État)	1997/8/9			1998/9						
Campagne médiatique	1999*						1998			
Établissements de formation	Ongoing*		1963*							

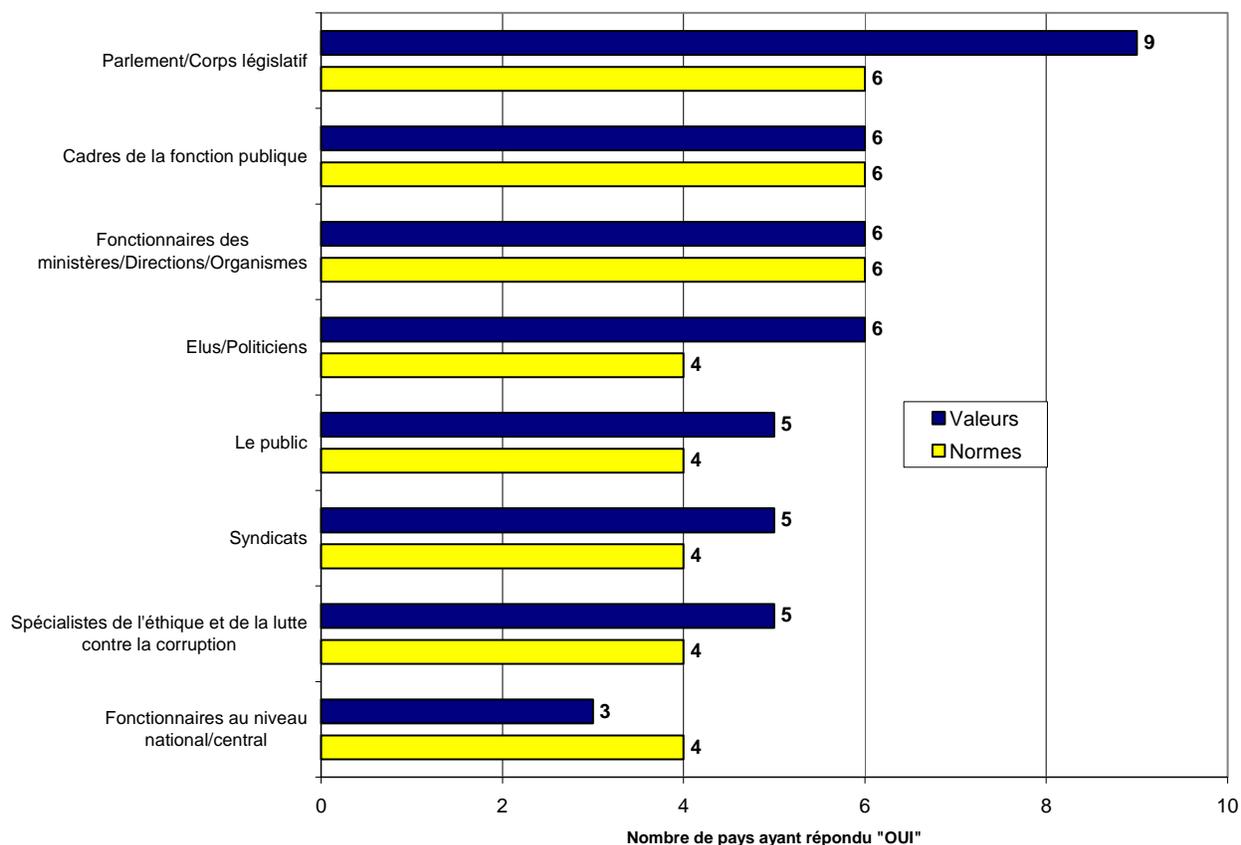
Pays : AFS=Afrique du Sud, CMR=Cameroun, GAB=Gabon, GHA=Ghana, KEN=Kenya, MDG=Madagascar, NAM=Namibie, NGA=Nigeria, OUG=Ouganda, SEN=Sénégal

Années : Année=valeurs, Année=normes, Année*=valeurs et normes

Pour se représenter l'étendue de la consultation visant à identifier les valeurs et à formuler les normes – en l'occurrence énumérées dans les codes de conduite – dans le cadre de l'étude, des questions ont été posées sur la participation des différents acteurs (voir graphique 7). L'acteur le

plus fréquemment cité pour les valeurs a été le Parlement ou autre corps législatif tandis que pour les normes, outre cet acteur, ce sont les cadres de la fonction publique et les fonctionnaires au niveau des ministères ou des administrations.

Graphique 7 : Acteurs ayant participé à la formulation des valeurs et des codes de conduite



Organisme de coordination : Valeurs et codes de conduite

Afin d'identifier quel ministère ou organisme a été chargé de superviser le respect des valeurs essentielles et des codes de conduite, des renseignements ont été demandés dans le cadre de l'étude sur les contacts et le niveau des ressources (voir tableau 13). Cinq pays ont identifié le ministère de la fonction publique ou de la modernisation administrative, deux une commission de la fonction publique, deux le cabinet du Président ou du Premier Ministre et

un un bureau du code de conduite ou la commission des réclamations publiques.

En réponse aux questions sur les effectifs et les ressources budgétaires de ces organisations, très peu de pays ont été en mesure de fournir des détails. Dans le cas des pays où des informations sont disponibles, il n'apparaît pas clairement si un organisme chargé de la coordination existe. Si un mandat clair et des ressources suffisantes ne sont pas donnés à une administration pour assurer la coordination, la fonction publique ne pourrait en aucune façon surveiller le respect des valeurs et normes.

Tableau 13 : Organismes coordonnateurs chargés de faire respecter les valeurs et les codes de conduite et du contrôle connexe

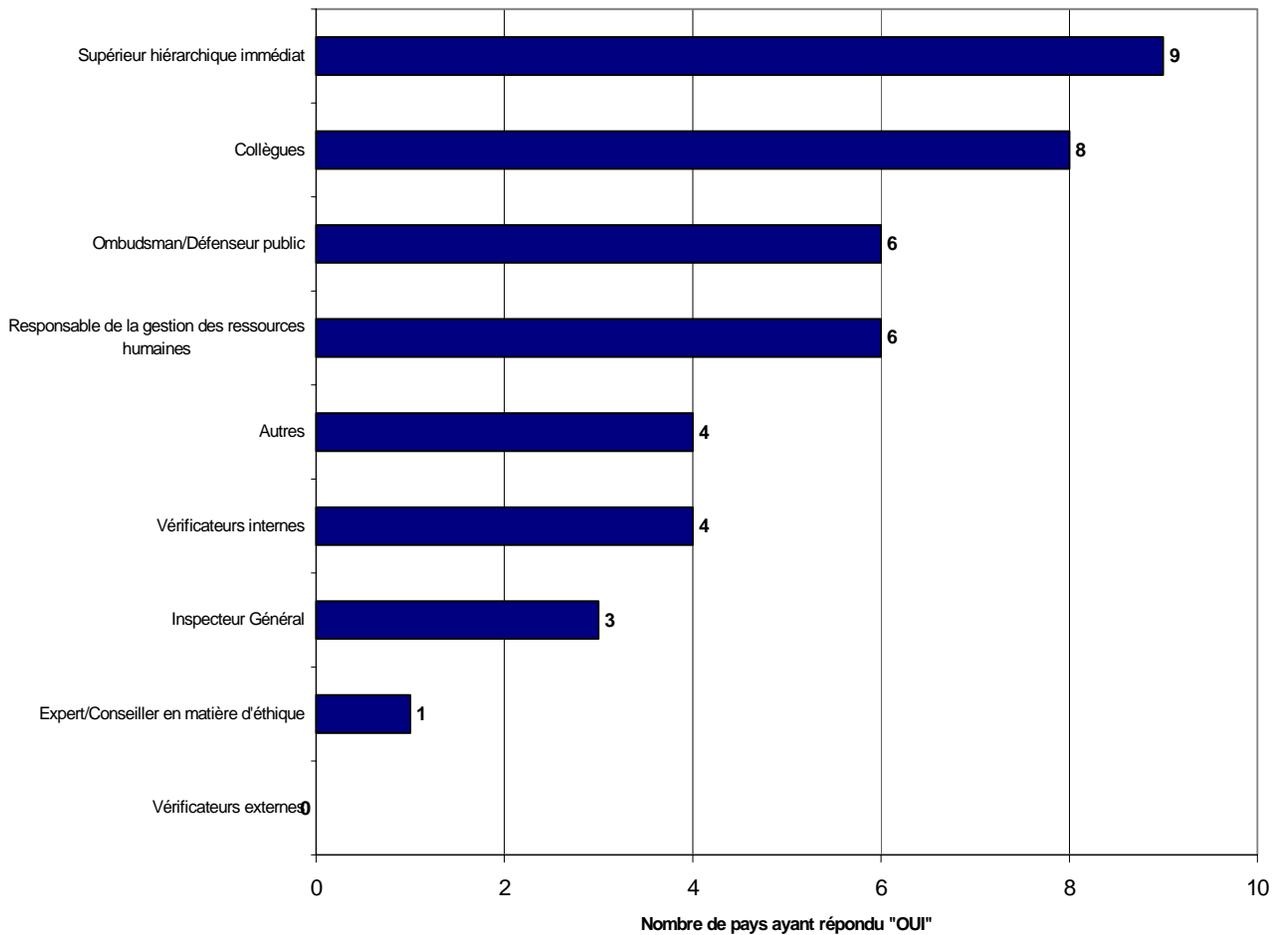
Pays	Organisme	Responsable
Afrique du Sud	<ul style="list-style-type: none"> Public Service Commission (PSC) 	<ul style="list-style-type: none"> Chief Director, Ethics: Dr. Daryl Balia
Cameroun	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative Ministre Délégué à la Présidence de la République chargé de l'Inspection Générale de l'Etat Ministre délégué à la Présidence de la République chargé de la Défense Délégué Général à la Sûreté Nationale Ministère de la Justice Ministère de l'Economie et des Finances Ministère de l'Administration Territoriale Ministère de la Santé Publique 	<ul style="list-style-type: none"> Ministre: M. Rene Ze Ngule Ministre: Mme Lucy Gwanmesia Ministre d'Etat: M. Amadou Ali, Secrétaire d'Etat à la Gendarmerie: M. Nze Meka Délégué Général : M. Minlo Ministre: M. Robert Mbella Mbappe Ministre d'Etat: M. Akame Mfoumou Ministre: M. Ferdinand Koungou Edima Ministre: M. Laurent Esso
Gabon	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de la Fonction Publique 	<ul style="list-style-type: none"> Ministre: M. Patrice Nziengui
Ghana	<ul style="list-style-type: none"> Public Service Commission 	<ul style="list-style-type: none"> Chairman: Mr. E. A. Sai
Kenya	<ul style="list-style-type: none"> Directorate of Personnel Management (DPM) in the Office of the President. Public Service Commission (PSC) Head of the Public Service 	<ul style="list-style-type: none"> Permanent Secretary and Director: Mr. James Ongwae Secretary: Mr. S. Boit Secretary to Cabinet: Dr. Richard Leakey
Madagascar	<ul style="list-style-type: none"> Ministère Chargé de la Fonction Publique 	<ul style="list-style-type: none"> Ministre: Mme Alice Razafinakanga
Namibie	<ul style="list-style-type: none"> Office of the Prime Minister, Public Service Management, Efficiency and Charter Unit 	<ul style="list-style-type: none"> Prime Minister: Mr. Hage Geingob
Nigéria	<ul style="list-style-type: none"> Code of Conduct Bureau Public Complaints Commission Federal Civil Service Commission Office of the Head of Service 	<ul style="list-style-type: none"> Chairman: Justice Haruna Dandaura Chief Commissioner: Chief J. I. Edokpa Permanent Secretary: Mr. A. A. B. Bamanga Head of Service: Mr. Abu Obe
Ouganda	<ul style="list-style-type: none"> Ministry of Public Service, Directorate of Human Resource Management 	<ul style="list-style-type: none"> Minister: Ms. Amana Mushega
Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de la Modernisation de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> Ministre: M. Abdoulaye Makhtar Diop

Aide et conseils en matière d'éthique

Des questions ont été posées non seulement sur l'entité responsable, mais aussi sur l'aide et les conseils quotidiens pour les fonctionnaires qui se trouvent en difficulté sur le plan éthique (voir graphique 8). Dans les pays de l'étude, selon la majorité des réponses, les fonctionnaires se tournent vers leur supérieur hiérarchique immé-

-diat et vers leurs collègues pour obtenir ce type d'assistance. Par contre, aucun pays n'a dit que les fonctionnaires se tournent vers les vérificateurs externes des comptes pour obtenir de l'aide et un seul a indiqué qu'ils s'adressent aux administrateurs ou conseillers chargés de l'éthique. Ce type de fonction, toutefois, n'a été introduit que récemment dans la plupart des pays en développement.

Graphique 8 : Personnes auxquelles les fonctionnaires s'adressent pour obtenir une aide ou des conseils en matière d'éthique



Restrictions juridiques

Les mesures de respect minimal dans le cadre “directeur” du comportement dans la fonction publique sont prévues dans les lois. On a demandé si des infractions criminelles étaient prévues dans les codes pénaux, les dispositions législatives relatives à l’enrichissement sans cause ou celles relatives à lutte contre la corruption (voir tableau 14). Les auteurs de l’étude ont cherché aussi à trouver le niveau des peines correspondant à ces restrictions juridiques et les statistiques indiquant dans quelle mesure ces

restrictions étaient appliquées. Malheureusement, très peu de pays ont fourni ces informations. Les consultants nationaux ont découvert que ce type d’information n’était pas recueilli ou n’était pas disponible.

Tous les pays à l’exception de l’Ouganda, ont indiqué qu’il est illégal d’accepter et d’offrir des pots de vin. Les peines prévues en cas de corruption tant passive qu’active vont de deux ans (Nigéria et Sénégal) à un maximum de 25 ans (Ghana). En outre, dans certains cas, des amendes sont infligées (voir tableau 14).

Tableau 14 : Restrictions juridiques*

	CMR	GAB	GHA	KEN	MDG	NAM	NGA	SEN	AFS	OUG
	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui		Non
Corruption active (offre)	Oui	Non								
Corruption passive (acceptation)	Oui	Non								
Corruption directe (sans intermédiaire)	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Corruption indirecte (avec intermédiaire)	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Tentative de corruption (prévue)	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Prise de décision partielle	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Abus de pouvoir ou de la confiance publique	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Abus de l’information officielle privilégiée	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non

Pays: CMR=Cameroun, GAB=Gabon, GHA=Ghana, KEN=Kenya, MDG=Madagascar, NAM=Namibie, NGA=Nigéria, SEN=Sénégal, AFS=Afrique du Sud, OUG=Ouganda,

* Les consultants nationaux ont fait observer que nombre de restrictions juridiques existent dans les textes, mais qu’elles ne sont pas appliquées systématiquement.

Outre ces restrictions, les pays de l'étude ont identifié aussi les restrictions juridiques concernant : la concussion, l'entente délictueuse, le détournement des deniers de l'État, l'abus de confiance, l'escroquerie, la fraude et les transactions entraînant des conflits d'intérêt.

Lorsqu'il leur a été demandé si d'autres dispositions législatives limitent ou interdisent certain types de conduite par les fonctionnaires, neuf pays, l'exception étant la Namibie, ont répondu par l'affirmative. Les types de législation sont : la Constitution, le statut relatif à la fonction publique, les lois électorales relatives aux élections présidentielles et parlementaires, le collectif local et le "leadership code".

Le nombre exact d'agents publics ayant été mis en accusation ou reconnus coupables n'était pas disponible, mais certains pays ont été en mesure de fournir des exemples représentatifs d'agents ayant été sanctionnés (voir encadré 10).

L'image qui se dégage pour le cadre directeur en matière de gestion de la conduite des fonctionnaires est que les valeurs essentielles et les normes sont en place. S'agissant des valeurs déclarées, elles ressemblent à celles que l'on trouve dans d'autres régions du monde, axées principalement sur les principes fondamentaux de la fonction publique tels que l'impartialité, l'intégrité, l'équité et la responsabilité.

Quant aux normes, il semble que des restrictions soient en place pour les domaines de préoccupation traditionnels tels que le travail au noir et l'acceptation de cadeaux et d'autres gratifications illicites. Toutefois, moins nombreux sont les pays qui se sont intéressés aux domaines nouveaux tels que les restrictions existant après la cessation de l'emploi, l'utilisation des cartes de crédit officielles ou les voyages officiels. Une lacune intéressante concerne un domaine de préoccupation traditionnel, le népotisme. Peu de pays de

l'échantillon semblent s'être intéressés à cette question.²⁴

Ces formes de directives sont en place, mais leur application pourrait être considérablement améliorée. La formation aux valeurs et normes semble être dispensée lors de l'orientation des fonctionnaires qui entrent en fonction, mais ces questions ne sont ni revues ni renforcées de façon systématique par la suite. En outre, de nombreux pays de l'échantillon ne semblent pas avoir un organisme de coordination clairement défini et il est donc difficile de mesurer l'efficacité de cette fonction.²⁵ Cette situation fait que l'application dépend largement des ministères d'exécution.

En outre, les fonctionnaires se tournent vers des sources traditionnelles d'aide et de conseil, les collègues et les superviseurs, plutôt qu'à des spécialistes formés aux questions d'éthique. Les spécialistes de l'éthique désignés à cet effet sont une tendance relativement récente dans de nombreuses parties du monde, et il en sera donc peut-être ainsi avec le temps et avec des ressources accrues. Une fois encore, il peut s'avérer nécessaire de former les spécialistes de l'éthique.

Enfin, les pays de l'étude indiquent qu'il existe une législation interdisant les actes de corruption ou qui les considère comme des crimes sanctionnés par des peines de différents niveaux.

Toutefois, les pays ne semblent pas surveiller l'efficacité de l'application des lois. Le chapitre 7, axé sur le contrôle et l'application des lois, apporte des précisions sur cette situation.

24 Toutefois, en Afrique du Sud, le Public Protector a publié en avril 1999 un rapport spécial d'une enquête portant sur les accusations de népotisme au niveau du Gouvernement (<http://www.polity.org.za/govt/pubprot/report11.html>).

25 L'Afrique du Sud est l'exception, le Public Service Commission's Ethics Directorate (Direction de l'éthique de la Commission de la fonction publique ayant clairement ce mandat).

Encadré 10 : Types d'affaire le plus souvent jugés

Afrique du Sud :

“ ... Les type d'acte de corruption le plus souvent déclarés sont le vol et l'escroquerie, suivis par l'abus de pouvoir ... l'entente entre des individus du secteur privé et des fonctionnaires se traduit par l'approbation et la réalisation effectives de paiements alors que les biens n'ont pas été livrés ou les services n'ont pas été fournis.”

Cameroun :

“...Les juges que nous avons rencontrés nous ont informés qu'il y avait des cas de détournement des deniers de l'État dont le tribunal était saisi.”

Madagascar :

“Les motifs les plus courants pour lesquels des fonctionnaires ont été mis en accusation et reconnus coupables avaient trait aux fonds publics : les malversations et le détournement des deniers de l'État.”

Namibie :

“La corruption dans les branches du gouvernement concernant la délivrance de permis, licences, certificats, passeports etc.”

CHAPITRE 6 : GESTION DE LA CONDUITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le cadre directeur pour la conduite dans la fonction publique qui a été décrit au chapitre 5 n'est que le point de départ pour ce qui est d'influencer le comportement des fonctionnaires. Afin de rendre ce cadre opérationnel, il faut aussi disposer d'un cadre de gestion. Pour cela, un organisme particulier est chargé de superviser les politiques en matière d'éthique et de lutte contre la corruption (ses fonctions ne se limitent pas à coordonner la communication des valeurs et des normes), d'assurer de bonnes conditions de travail dans la fonction publique au moyen de politiques équitables en matière de ressources humaines et d'une rémunération adéquate et de politiques et procédures administratives clairement définies. Dans le présent chapitre, la gestion d'une stratégie nationale d'ensemble relative à l'intégrité, la gestion des ressources humaines et les dispositions relatives aux déclarations obligatoires seront examinées en vue de comparer la situation de la gestion de la conduite dans les fonctions publiques des pays de l'échantillon.

Gestion de la stratégie nationale relative à l'intégrité

Une stratégie nationale relative à l'intégrité énonce en général comment un pays compte réduire la corruption et renforcer l'intégrité de façon concrète dans sa société. Il s'agit d'un effort qui couvre tous les aspects de la lutte contre la corruption et du renforcement de l'intégrité et ne se borne pas à inculquer de bonnes valeurs aux fonctionnaires et à les avertir des normes qu'ils doivent respecter.

Huit pays ont indiqué qu'un organisme avait été chargé de coordonner et de gérer la mise en œuvre des politiques relatives à l'éthique et/ou à la lutte contre la corruption dans une large acception, tandis que six pays seulement ont indiqué l'existence d'une stratégie nationale

ayant trait expressément à l'intégrité.²⁶ En outre, six pays ont affirmé que des organismes faisaient régulièrement rapport sur l'état de l'éthique ou de la corruption dans la fonction publique.

Moins de la moitié des pays ont été en mesure d'indiquer s'ils coordonnaient les mesures relatives à l'éthique et à la lutte contre la corruption au moyen d'une évaluation des risques en vue d'orienter l'élaboration des politiques, en analysant les défaillances systématiques dans les affaires disciplinaires ou en fournissant des conseils stratégiques ou des listes de contrôle. Les pays qui ont indiqué l'existence de mesures de coordination sont le Gabon, le Ghana, le Nigéria et l'Ouganda (voir graphique 9). Outre les mesures de coordination susmentionnées, le Cameroun a noté qu'il élaborait une stratégie visant à sensibiliser la population à la corruption. Très peu de pays ont indiqué avoir mis en place des mécanismes d'évaluation pour mesurer l'efficacité d'une stratégie nationale en matière d'intégrité. Parmi ceux qui l'ont fait, l'Ouganda a indiqué l'existence de rapports semestriels au Parlement, le Nigéria a mentionné des rapports annuels mais a noté qu'ils étaient irréguliers et que souvent ils n'abordaient pas la question, et le Gabon a mentionné l'existence d'une évaluation générale de la mise en œuvre de la stratégie.

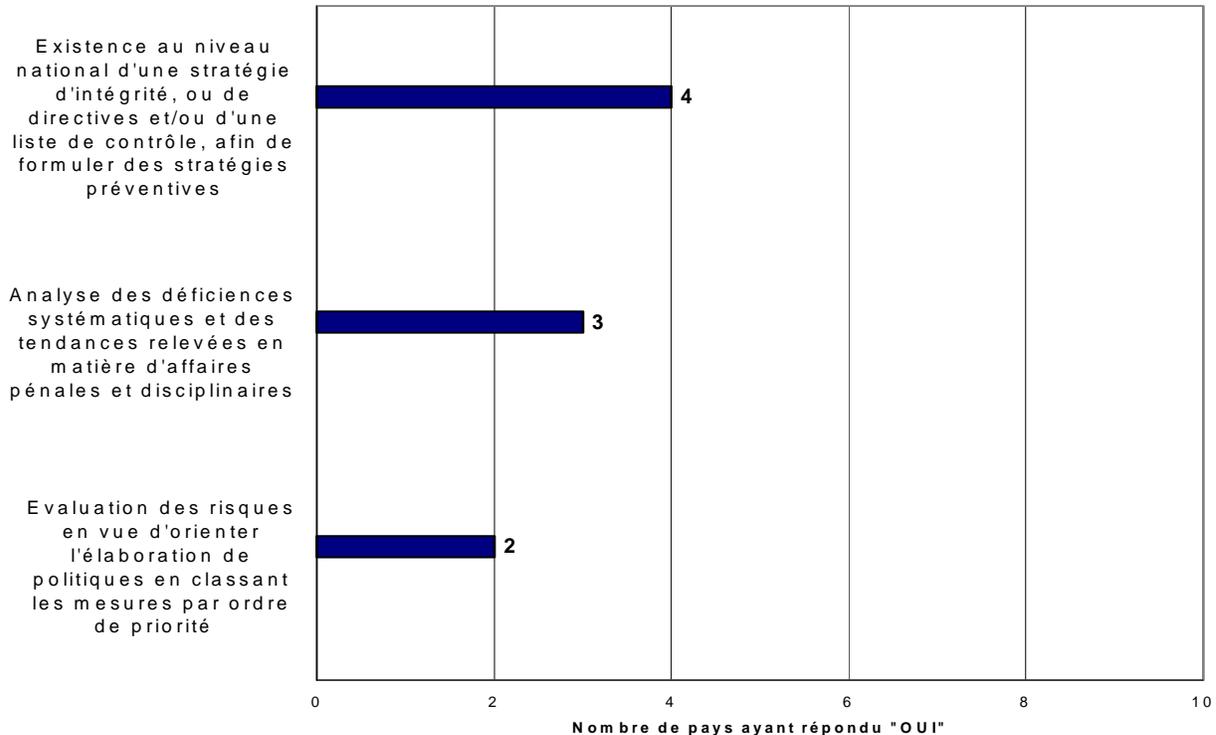
26 L'écart entre ces deux chiffres est peut-être dû au fait que dans certains pays, des politiques relatives à l'éthique ou à la lutte contre la corruption existent mais qu'une stratégie nationale d'ensemble relative à l'intégrité n'a pas encore été élaborée.

Gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines – en assurant le principe du mérite lors du recrutement et de la promotion, la transparence dans le cadre du processus de sélection, une bonne gestion du

comportement professionnel et l'exemplarité des cadres – joue un rôle clé dans la création d'un environnement éthique.

Graphique 9 : Stratégies nationales de coordination de l'intégrité



Moins de la moitié des consultants nationaux semblent penser que ces mesures étaient en place dans leur pays (voir graphique 10).

Outre ces mesures générales, sept pays (les exceptions étant le Cameroun, le Ghana et le Nigéria) ont indiqué que des mesures spéciales étaient prévues pour certaines catégories d'employés qui peuvent occuper des postes où les risques de corruption sont plus élevés, les plus fréquemment cités étant dans les administrations fiscale et douanière et la police (voir tableau 15). Outre ces groupes, ont aussi été mentionnés : les experts-comptables, les employés de la banque centrale, les fonctionnaires chargés des marchés, les

fonctionnaires responsables de l'aménagement du territoire, les fonctionnaires chargés du recrutement et les hauts fonctionnaires du secteur public. Les mesures spéciales étaient notamment des indemnités, des conditions d'emploi améliorées, des codes disciplinaires beaucoup plus rigoureux, des roulements plus fréquents, des traitements plus élevés, des primes, des contrats à obligation de résultats, des dépôts de garantie spéciaux et des formations spéciales.

Les dix pays ont indiqué que des procédures disciplinaires étaient en place, pour le cas où ces mesures horizontales et spéciales ne parviendraient pas à prévenir les actes de

corruption et les conduites contraires à l'éthique. Les procédures existantes identifiées dans les pays de l'étude commencent habituellement par un avertissement écrit suivi par une enquête, une audition devant une commission lors de laquelle l'employé mis en accusation peut se défendre, et un verdict – comprenant en cas de condamnation des peines allant d'une réduction de la

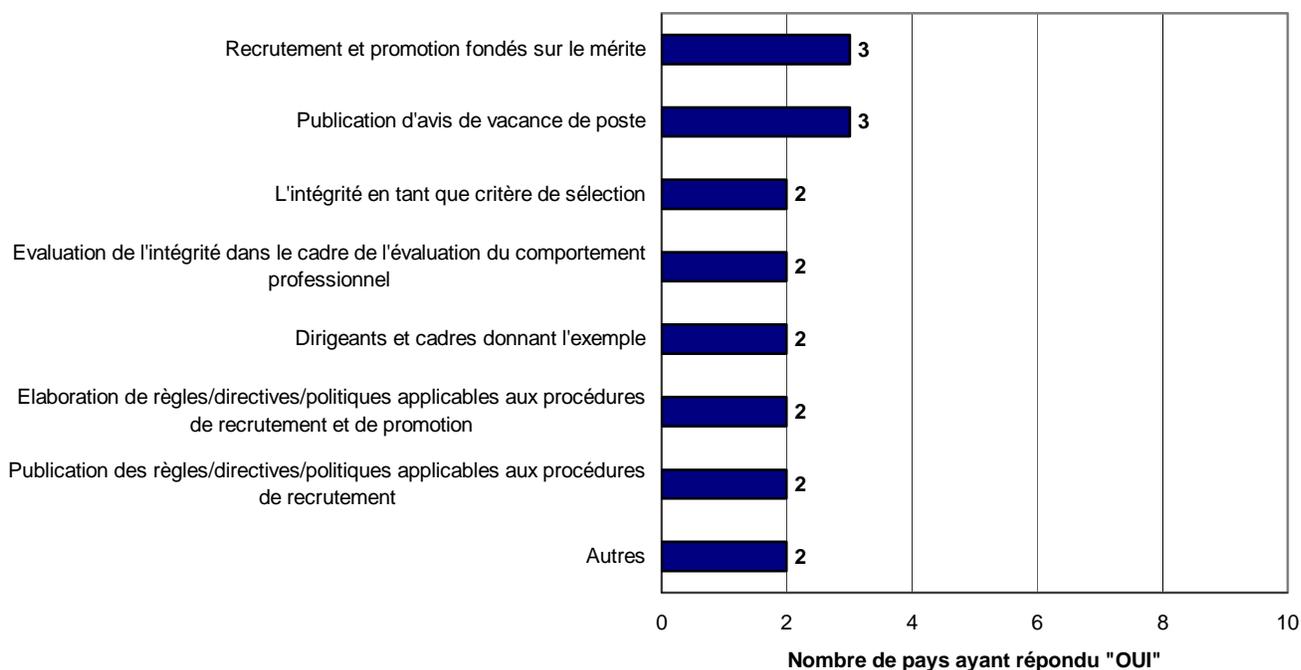
rémunération, l'exclusion temporaire et la rétrogradation à la révocation pure et simple, le fonctionnaire pouvant en outre être traduit en justice. La plupart des pays indiquent l'existence d'une procédure d'appel. Certes, ces procédures disciplinaires existent, mais il ressort de la pratique qu'elles ne sont pas souvent engagées.

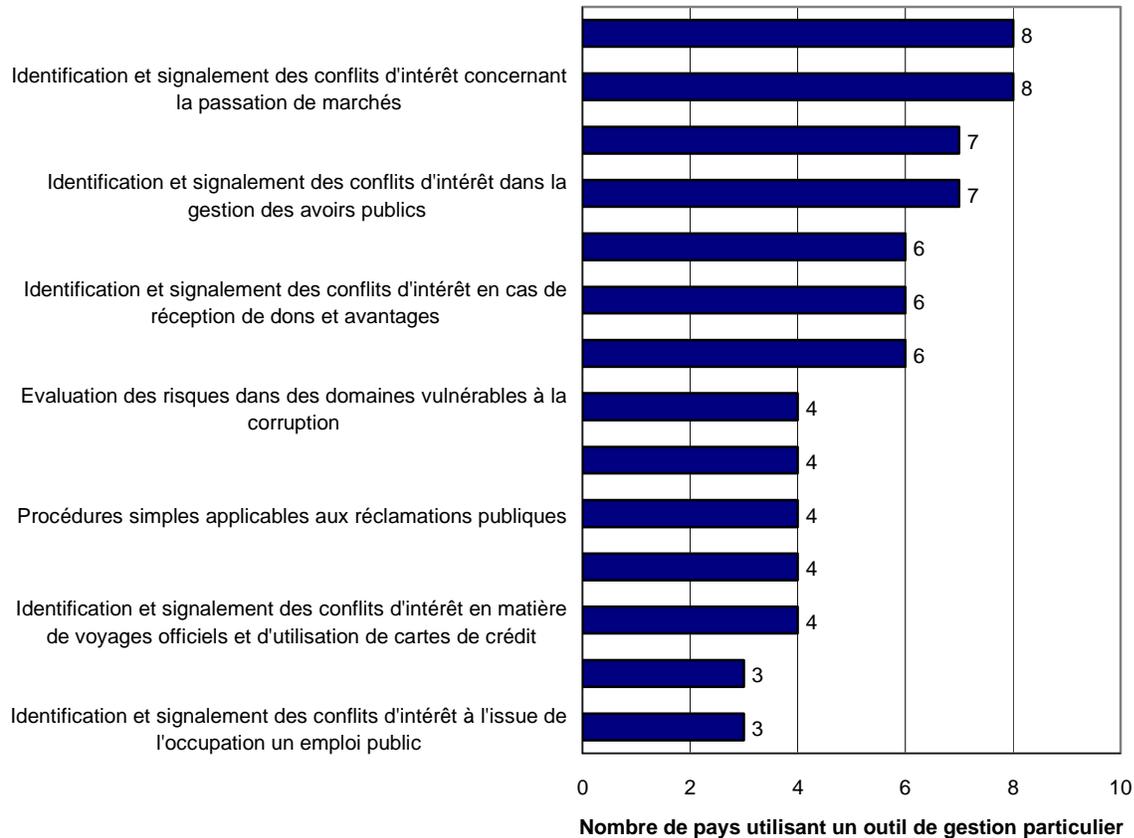
Tableau 15 : Groupes d'employés faisant l'objet de mesures spéciales de prévention de la corruption*

Groupes d'employés	Pays
les administrations fiscale et douanière	Afrique du Sud, Cameroun, Gabon, Kenya, Madagascar, Ouganda, Sénégal
l'appareil judiciaire, le Procureur général, les juristes	Cameroun, Kenya, Ouganda, Sénégal
la police, l'armée, les services de sécurité	Afrique du Sud, Cameroun, Ouganda, Sénégal

* Les informations n'étaient pas disponibles pour la Namibie.

Graphique 10 : Stratégies de gestion des ressources humaines aux fins de la promotion d'un environnement éthique



Graphique 11 : Outils de gestion visant à prévenir la corruption

L'enquête a étudié la fréquence des formations suivies par les cadres et les superviseurs concernant ces procédures disciplinaires au cours des cinq dernières années. Six pays ont indiqué qu'un type ou un autre de formation avait été dispensé. Le Cameroun avait un séminaire au niveau des districts et un autre à l'intention des services juridiques des ministères. Le Gabon en avait trois pour le ministère de la fonction publique. Le Kenya a indiqué qu'il n'y avait pas eu de plan d'ensemble pour la formation du personnel mais que des sessions ponctuelles avaient pu se dérouler dans différents ministères. Le Nigéria a fait état de plusieurs programmes de formation à l'intention des cadres seulement. La Namibie a indiqué qu'un consultant avait été engagé pour former les membres du personnel aux procédures disciplinaires. L'Afrique du Sud a déclaré que des efforts intenses visant à faire

connaître les nouvelles procédures disciplinaires introduites en 1998 ont été faits à l'intention du personnel des relations professionnelles et des ressources humaines.

Des instruments de gestion tels que l'identification et le signalement des conflits d'intérêt dans différents domaines, les normes de service, les dispositions de lutte contre la corruption dans les procédures d'adjudication ont aussi été comparés. Il est intéressant de noter que les deux instruments les plus fréquemment indiqués sont les contrôles particuliers portant sur les procédures de passation de marchés publics et l'identification des conflits d'intérêt en matière d'adjudication de contrats. Huit pays ont indiqué l'existence de dispositions de ce type. À l'opposé, les instruments de gestion les moins indiqués sont l'identification et le

signalement des conflits d'intérêt dans les situations découlant de la fin de l'emploi du fonctionnaire et nécessitant la fourniture d'informations internes sur la conduite éthique et les transgressions éventuelles. Seulement trois pays ont affirmé l'existence de ce type de mesures (voir graphique 11).

Enfin, des efforts visant à protéger le processus de sélection de la fonction publique des ingérences politiques ont été étudiés. Six pays ont indiqué que des dispositions particulières étaient en place, allant de lois relatives à la fonction publique à des lois relatives à la commission de la fonction publique et à la nécessité de respecter le principe du mérite dans le cadre du processus de sélection.

Déclaration

La déclaration des intérêts financiers et autres, qui pourraient s'avérer être une source de conflit entre les intérêts personnels et les fonctions publiques peut être un facteur de dissuasion en matière de corruption et permettre la vérification de celle-ci. L'obligation de déclaration fait partie intégrante de la gestion de la conduite dans la fonction publique.

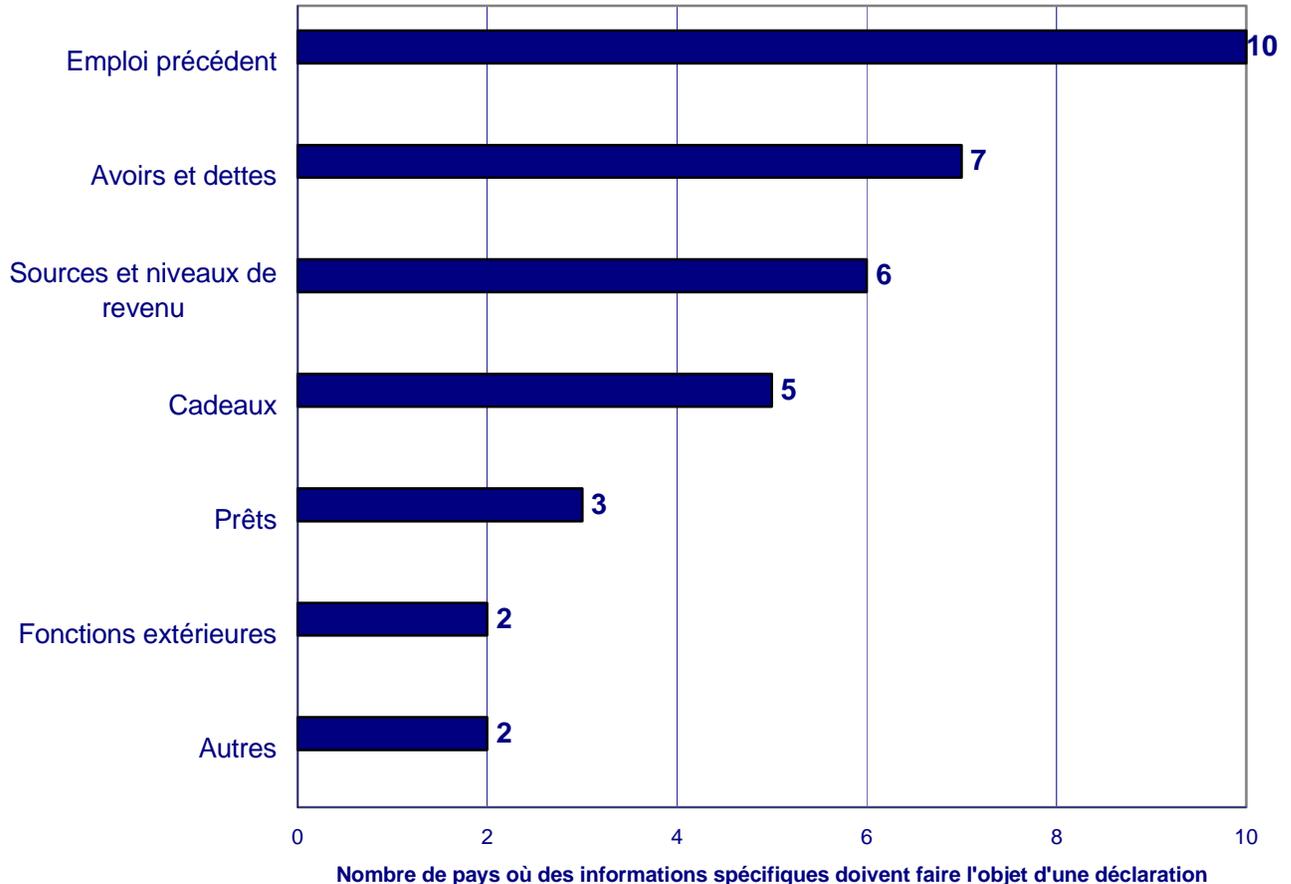
Sept pays ont affirmé que des politiques en matière de déclaration existaient pour les fonctionnaires élus et sept pays aussi ont indiqué l'existence de politiques concernant les hauts fonctionnaires. Le Ghana et le Nigéria ont déclaré que le devoir de déclaration existait depuis le niveau des cadres supérieurs jusqu'à celui du Président; le Sénégal a indiqué les cours de finance publique et les experts-comptables; l'Ouganda a mentionné les agents du fisc et les chefs de direction et des entreprises semi-publiques; et l'Afrique du Sud a énuméré les Membres du Parlement, le Cabinet, les Membres des Conseils exécutifs et les Directeurs généraux. En outre, deux pays ont énuméré "d'autres" catégories devant s'acquitter de cette

obligation. Le Cameroun a indiqué que tous les élus et les responsables des deniers de l'État et de la gestion des fonds publics devaient déclarer leurs intérêts. La Namibie a mentionné que tous les fonctionnaires doivent s'acquitter de cette obligation d'information.

Outre ceux-ci, trois pays ont indiqué que la déclaration ne concernait que des secteurs particuliers. Le Cameroun a fait observer qu'une longue liste avait été identifiée dans la Constitution, mais qu'aucun texte législatif d'application n'avait été adopté. En conséquence, aucune déclaration n'est faite. Le Kenya a noté qu'il n'est pas courant que les administrations demandent à leurs employés de faire une déclaration, mais que l'administration fiscale du Kenya avait été la première à le faire. Le Sénégal a noté que la déclaration ne concernait que les éléments d'actif mobiliers et immobiliers. En effet, l'obligation d'information n'est pas aussi globale qu'on pourrait l'imaginer.

Une autre question posée étroitement liée à la précédente vise à savoir si les obligations de déclaration sont plus strictes dans certains secteurs que dans d'autres. Au Sénégal, les comptables publics doivent aussi faire enregistrer leurs biens. En Ouganda, tous les agents du fisc doivent régulièrement faire une déclaration. En Afrique du Sud, les obligations des Membres du Parlement en matière de déclaration sont plus strictes que celles des conseillers locaux ou des hauts fonctionnaires.

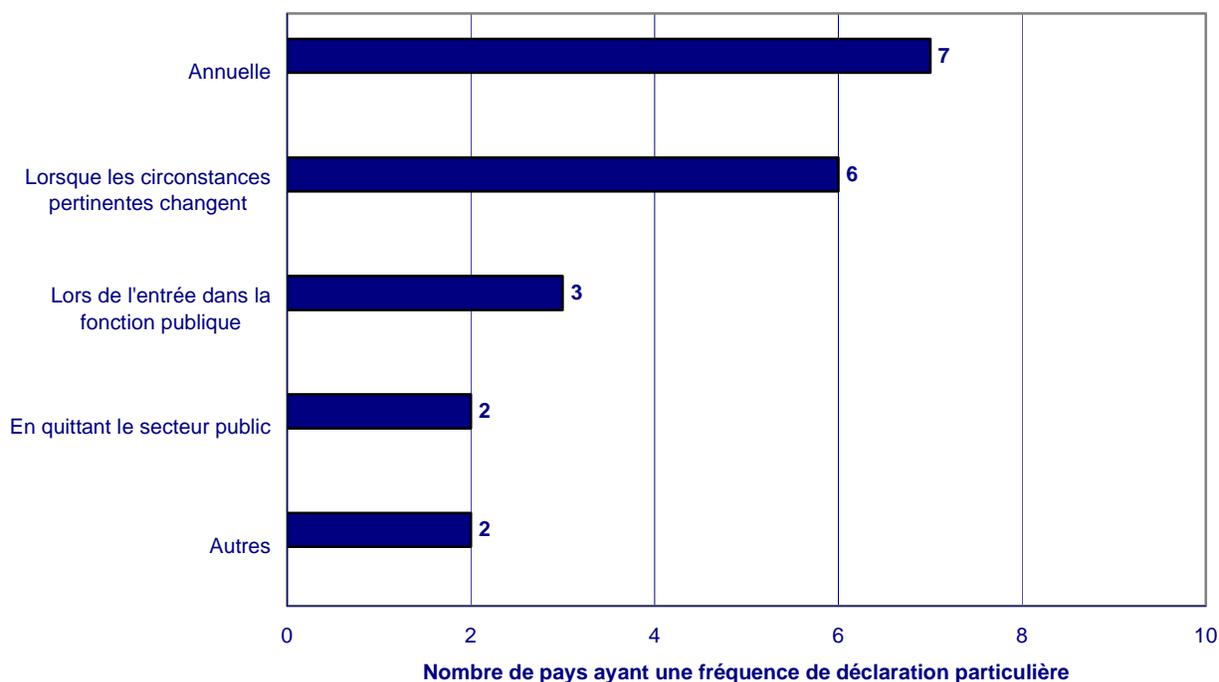
S'agissant de ce qui doit être déclaré, tous les pays ont indiqué que l'emploi précédent doit être déclaré. Il est intéressant de noter que moins de la moitié des pays ont déclaré que les prêts et les fonctions extérieures doivent être déclarés (voir graphique 12). Outre les points énumérés dans le graphique, le Sénégal a mentionné la nécessité d'identifier les droits de propriété des comptables publics tandis que l'Afrique du Sud a mentionné les voyages à l'étranger payés, les pensions et les dépenses de représentation.

Graphique 12 : Informations devant faire l'objet d'une déclaration

S'agissant de la fréquence des déclarations, sept pays ont indiqué qu'elle était annuelle. En outre, six pays ont indiqué qu'une nouvelle déclaration était nécessaire en cas de changement des circonstances pertinentes (voir graphique 13). Toutefois, le Ghana et le Nigéria ont indiqué que les déclarations doivent être faites tous les quatre ans tandis que Madagascar a identifié une obligation de déclaration dans la déclaration de candidature à toute élection en vue d'occuper un emploi public.

Lorsqu'une déclaration est faite, la plupart des informations semblent demeurer confidentielles. Seulement deux pays ont répondu qu'elles sont

rendues publiques – et il semble falloir entendre que cela ne se produit que dans certaines circonstances. Le Ghana a énuméré les institutions qui peuvent avoir accès à cette information : les tribunaux pouvant connaître d'une affaire donnée, le Vérificateur général des comptes, une commission d'enquête et un enquêteur. L'Afrique du Sud a déclaré que les Membres du Parlement font une déclaration qui comprend une partie publique et une partie confidentielle. Les déclarations faites par les hauts fonctionnaires ne sont pas publiques dans le sens où elles ne sont accessibles qu'aux services compétents. Pour que les déclarations puissent être véritablement dissuasives, elles doivent

Graphique 13 : Fréquence des déclarations

pouvoir être vérifiées. Six pays ont fait des observations sur le processus de vérification (voir encadré 11).

S'agissant du cadre de gestion, à peine plus de la moitié des pays semblent avoir une stratégie nationale relative à l'intégrité ou une politique générale en matière d'éthique ou de lutte contre la corruption. La majorité des pays ont mentionné qu'il existe aussi des organismes chargés de mettre en œuvre ces stratégies ou politiques générales et de faire des comptes-rendus sur leur mise en œuvre. Toutefois, moins de la moitié des pays semblent avoir un moyen systématique de les suivre ou de les évaluer. Afin de réaliser les objectifs d'une stratégie nationale relative à l'intégrité ou des politiques générales relatives à l'éthique ou à la lutte contre la corruption, il est important d'être en mesure de voir comment elles trouvent une application concrète. Il est tout aussi important de pouvoir mesurer si elles ont réduit la corruption, les conduites contraires à l'éthique ou d'autres formes de mauvaise administration.

La majorité des consultants nationaux semblaient douter que les systèmes de ressources humaines de leur pays fassent preuve de transparence ou respectent le principe du mérite. Les réponses indiquent en outre que certes des mesures disciplinaires sont en place dans tous les pays de l'étude, mais qu'elles ne sont pas fréquemment utilisées. En outre, en dehors des deux pays mentionnés, il ne semble pas y avoir de façon systématique de former les cadres et les superviseurs à leur utilisation. Pour créer un environnement propice à l'instauration de la fierté professionnelle et attirer et recruter le type de personne approprié, il est essentiel de disposer d'un régime solide de gestion des ressources humaines.

La majorité des pays de l'étude ont indiqué aussi qu'un régime de déclaration des intérêts est en place. Toutefois, il semble que la couverture des intérêts devant être déclarés n'est pas suffisamment étendue pour détecter le large éventail des conduites interdites ou des actes de corruption. Il semble aussi qu'il y ait un certain manque de précision dans les conditions d'accès

aux déclarations et vérifications. Ce sont des questions que les pays doivent aborder pour que le régime de déclaration soit la pierre angulaire

de l'application des restrictions pénales et autres restrictions juridiques imposées aux fonctionnaires.

Encadré 11 : Observations sur la vérification des déclarations

Afrique du Sud :

“Il n'existe à l'heure actuelle aucune mesure de vérification officielle. Il y a un registre des intérêts des Membres du Parlement qui est tenu par une personne dévouée. Cette personne peut être contactée au Parlement, à l'adresse suivante : Parliament PO Box 15, Cape Town. Les ONG telles que les Instituts pour la démocratie en Afrique du Sud (idasa) et les médias publient une liste annuelle des intérêts déclarés des Membres du Parlement, qui est ouverte à l'examen public et peut être contestée.”

Ghana :

“(La vérification se fait au moyen d'un serment ou d'une affirmation devant le commissaire ou le juge ayant compétence demandant des informations, documents ou autres choses ayant trait à la question faisant l'objet de l'enquête et qui pourraient être en sa possession.”

Madagascar :

“Les formulaires de candidature pour un poste dans la fonction publique comprennent une déclaration sur l'honneur concernant les biens et le niveau et les sources de revenu. Les déclarations financières font aussi partie du dossier de candidature. Il semble que la déclaration sur les biens et les actifs offre la possibilité de vérifier par la suite si le candidat sélectionné a reçu des profits illicites durant son affectation. Mais jusqu'à présent, aucun contrôle des biens n'a été effectué à la fin d'une affectation. Les déclarations financières fournies par les administrations financières servent à prouver que le candidat a versé intégralement ses impôts sur le revenu avant de travailler comme fonctionnaire. Techniquement, il est possible de passer à la loupe la déclaration sur les biens en comparant les informations qui figurent dans les déclarations financières. Mais un tel contrôle n'a jamais été effectué.”

Nigéria :

“ Il n'apparaît pas clairement comment les informations fournies sont habituellement vérifiées. Toutefois, le Gouvernement les utilise pour constituer le cadre servant à déterminer si un agent de la fonction publique s'est enrichi de façon illicite. En principe, cela se fait en comparant ce qui a été déclaré la première fois et ce qui est déclaré lorsque l'agent quitte ses fonctions ou après un intervalle.”

Ouganda:

“La Section 6 du Leadership Code habilite le Leadership Code Committee à demander des éclaircissements sur toute question liée à des déclarations qui ont été faites.”

Sénégal :

“ S'agissant des membres de la Cour des Comptes, le Président peut demander à l'Administration de lui communiquer toute information pertinente concernant leurs biens.”

CHAPITRE 7 : CONTRÔLE DE LA CONDUITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La fonction finale de l'infrastructure d'éthique est de faciliter le contrôle ou l'application de normes de comportement dans la fonction publique. Une fois que les valeurs essentielles et les normes devant être observées ont été communiquées et les processus de gestion institués pour superviser la conduite des fonctionnaires, des mesures de contrôle doivent être mises en place et appliquées pour montrer que le gouvernement est résolu à garantir l'intégrité dans la fonction publique.

Sinon, les éléments directeurs tels que les déclarations de valeurs, les campagnes politiques pour un gouvernement propre et les sessions de formation destinées aux fonctionnaires n'ont plus aucun intérêt. De la même façon, un cadre de gestion visant à promouvoir de bonnes conditions de travail dans la fonction publique, des politiques et procédures administratives claires et les organes de coordination en matière d'éthique demeurent inefficaces si des mesures rapides et justes ne sont pas prises dans les affaires de violation de l'éthique et de corruption.

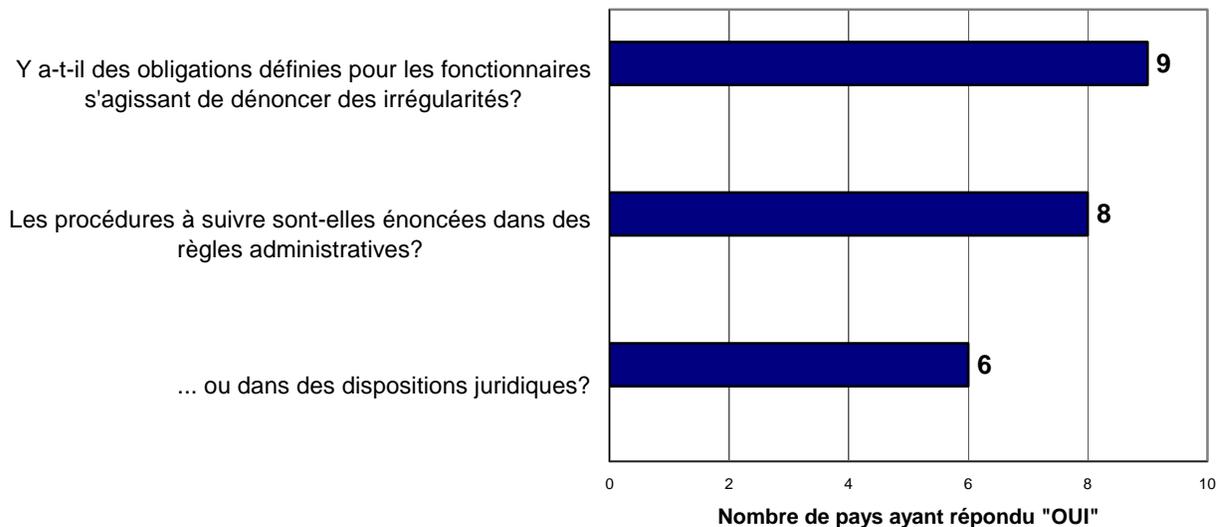
Le présent chapitre est consacré aux procédures à suivre pour signaler les irrégularités et porter plainte, aux contrôles financiers, à la mise en application au moyen d'enquêtes et de poursuites et à un examen législatif ou judiciaire indépendant. En outre, il contient aussi une synthèse de l'évaluation des mesures de contrôle existantes par les consultants nationaux. Certains éléments de contrôle mentionnés dans ce chapitre sont extérieurs à la fonction publique, mais ils faut tout de même les considérer comme une partie de l'appareil de l'État. Outre ces éléments de contrôle, le secteur privé et la société civile peuvent aussi jouer un rôle essentiel en matière de contrôle du comportement dans la fonction publique. Cette question, toutefois, sera discutée séparément au chapitre 8.

Procédures pour signaler les irrégularités et déposer des réclamations

La première étape pour faire appliquer les normes de comportement consiste à faire en sorte qu'il soit facile pour les particuliers, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique, de signaler les problèmes aux autorités compétentes. Pour ce qui est de signaler les irrégularités au niveau interne, neuf pays, l'exception étant le Ghana, ont indiqué que les fonctionnaires ont le devoir de signaler les irrégularités, de tirer la sonnette d'alarme. Huit pays ont indiqué que les moyens prévus sont basés sur les exigences administratives définies par les différents ministères tandis que six pays ont indiqué que ces moyens étaient fondés sur la législation (voir tableau 14).

Bien qu'il existe des textes législatifs ou des exigences administratives stricts qui obligent à signaler les irrégularités, la plupart des gens hésitent fort à le faire. Parmi les nombreuses raisons figurent le fait de ne pas être au courant de cette obligation, de ne pas vouloir modifier le statu quo, de ne pas vouloir sembler déloyal à l'organisation et au personnel d'encadrement, le rejet et la marginalisation par les collègues et la crainte de représailles. Cette dernière est fort légitime, compte tenu des antécédents lamentables de nombreuses organisations dans nombre de pays, qui n'ont pas réussi à protéger les personnes qui tirent la sonnette d'alarme ou qui ont été jusqu'à les persécuter pour leur comportement. Cette crainte est aggravée dans les pays pauvres où la perte d'un emploi peut avoir comme effet d'affamer la famille élargie. À l'évidence, il est important de disposer d'une procédure d'enquête afin de distinguer les dénonciations justifiées d'irrégularités des accusations fausses ou mensongères contre une personne ou une organisation à cause de griefs personnels.

Graphique 14 : Obligation pour les membres d'une organisation de signaler les irrégularités au sein de celle-ci



Six pays ont indiqué qu'il était prévu d'assurer la protection des fonctionnaires signalant des irrégularités. Toutefois, lorsqu'on examine les mesures pouvant être prises, il semble que ce qui est prévu demeure insuffisant pour encourager les fonctionnaires à se présenter pour signaler des actes de corruption et des violations d'ordre éthique (voir graphique 15). Ce tableau est confirmé par le fait qu'un pays seulement, le Gabon, a indiqué l'existence d'une formation particulière destinée aux cadres et aux superviseurs afin qu'ils sachent s'occuper des personnes qui tirent la sonnette d'alarme. Étant donné qu'il s'agit habituellement des personnes qui reçoivent directement les réclamations internes, il est essentiel qu'elles connaissent leurs obligations.

Aux fins de la coordination et du suivi des réclamations internes et des dénonciations, il est important de pouvoir suivre le nombre d'affaires. Il faudrait pour cela qu'il y ait un organisme central qui fasse fonction de dépositaire des rapports pour l'ensemble de la fonction publique. La moitié des pays – le

Gabon, le Ghana, la Namibie, le Nigéria et l'Ouganda – ont indiqué qu'ils assurent la collecte centralisée des statistiques relatives aux réclamations et aux affaires concernant l'ensemble de la fonction publique.

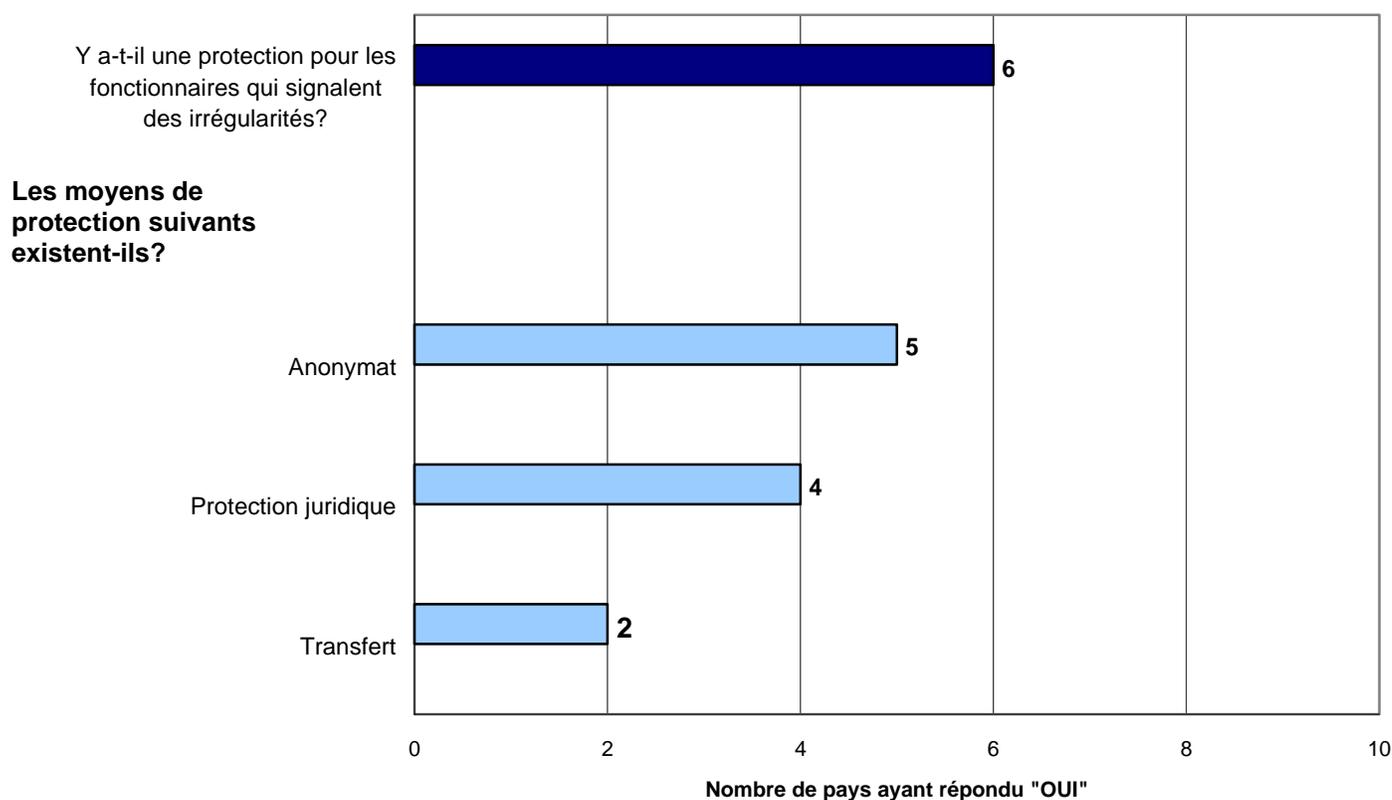
Tout aussi importantes que les procédures de dénonciation interne pour les fonctionnaires sont les procédures relatives aux réclamations des administrés. En effet, les destinataires de services peuvent aussi observer des actes de corruption et d'autres actes contraires à l'éthique ou de mauvaise administration ou en être victimes. Sept pays – les exceptions étant le Cameroun, le Kenya et le Sénégal – ont confirmé qu'il existait des procédures applicables aux réclamations des administrés. Différentes institutions, le Médiateur, le Défenseur public ou l'Inspecteur général, étaient les organismes chargés d'instruire les réclamations des administrés le plus fréquemment mentionnés par sept pays (voir graphique 16).

Lorsque les différents ministères ont des procédures en place pour recevoir les

réclamations des administrés, les pays ont indiqué que le temps moyen consacré à une enquête durant les cinq dernières années a varié entre deux mois (Kenya et Ouganda) à plus de deux ans (Madagascar).

Certains pays ont fait remarquer comment les procédures de réclamation sont publiées et suivies (voir encadré 12).

Graphique 15 : Protection des fonctionnaires qui signalent des irrégularités



Une question posée concernant les effectifs et le niveau des crédits budgétaires affectés aux politiques relatives à l'éthique et à la lutte contre la corruption dans l'ensemble de la fonction publique a suscité fort peu de réponses concrètes. La plupart des pays n'étaient pas en mesure de répondre à cette question.

Un plus grand nombre de pays ont pu répondre à cette même question concernant le Médiateur-Protecteur public ou Inspecteur général (voir tableau 16; voir aussi l'Annexe 3 pour une liste des organismes chargés des enquêtes et leur point de contact).

Contrôle financier

Traditionnellement, l'audit est une forme ex-post de contrôle financier visant à s'assurer que les deniers de l'État ont été dépensés aux fins pour lesquelles ils avaient été affectés. Aujourd'hui, cette fonction a été étendue pour comprendre aussi une évaluation de résultats et du rendement des sommes investies. L'audit est normalement réalisé au niveau interne par différents services d'audit ou d'inspection internes et par une institution d'audit suprême, indépendante et externe (voir Annexe 3). C'est

une façon de rendre les fonctionnaires comptables de leur emploi des ressources publiques et de les dissuader vigoureusement de se livrer à des activités frauduleuses sur le plan financier.

Tous les pays ont indiqué qu'ils disposaient d'un service d'audit ou d'inspection interne dans tous les ministères et organismes. Huit pays, l'exception étant la Namibie et l'Ouganda, ont décrit ce service comme étant indépendant du directeur financier d'un ministère ou d'un organisme.

Tableau 16 : Ressources pour les organismes chargés des enquêtes

PAYS	Organisme responsable	Année de référence	Personnel	Budget annuel (en dollars E.U.)**
Cameroun	n.d.	n.d.	Pas de personnel particulier	intégré dans le budget
Gabon	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ghana	Commission on Human Rights and Administrative Justice (CHRAJ)	1998	Ensemble du personnel du CHRAJ	1 180 336
Kenya	Kenya Anti-Corruption Agency	1999/2000	42	n.d.
Madagascar	Médiateur	1999	15	111 398
Namibie	Ombudsman	1990 à 1999	4	intégré dans le budget général
Nigéria	Public Complaints Commission	1997	2 506	1 381 340
Sénégal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Afrique du sud	Public Protector, Public Prosecutor's Office (PPO), Health Special Investigating Unit (HSIU)	1999/2000	87 (PPO) 100 (HSIU)	2 520 673 (PPO) / 2 913 505 (HSIU)
Ouganda	Inspector General of Government (IGG)	1999/2000	IGG et Ethics Ministry	364 052

* n.d. = non disponible ** Approximation basée sur le taux de change annuel moyen du marché

Au moins la moitié des pays ont indiqué aussi que les organismes font rapport à l'administrateur en chef de l'organisme et/ou au ministre des finances ou au Trésor. Ces pays qui décrivent d'autres structures utilisées pour faire rapport, le Vérificateur général des comptes, les Secrétaires permanents, l'agent comptable au niveau du ministère et de la

commission d'audit et les commissions parlementaires des comptes publics. La majorité des pays ont indiqué aussi que les services internes d'audit ou d'inspection entreprennent des examens spéciaux en dehors des audits périodiques et qu'ils ont du personnel spécialement formé. Il est intéressant de noter que les rapports de ces services sont distribués

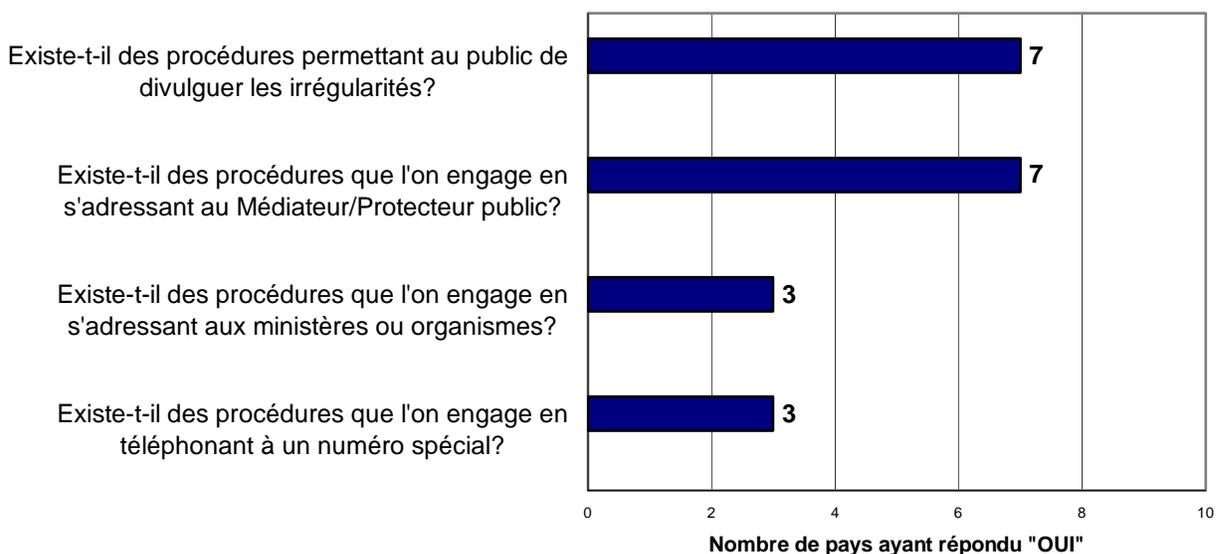
au niveau interne et à l'organe législatif, mais seulement trois pays – l'Afrique du Sud, le Kenya et la Namibie, ont indiqué qu'ils sont aussi mis à la disposition du public, y compris la presse (voir graphique 17).

Le rôle de l'audit externe a été aussi examiné dans le cadre de l'étude. Dans les pays anglophones, l'institution suprême d'audit était dirigée par un vérificateur général nommé Auditor ou Comptroller General, dont l'indépendance était garantie dans la Constitution. Dans les pays francophones, l'institution suprême de vérification des comptes était dirigée par l'Inspecteur Général de l'État (ou Contrôleur supérieur de l'État dans le cas du Cameroun) qui rendait compte au Chef du Gouvernement. Dans de telles circonstances, il arrive que l'on

reproche à l'institution suprême de vérification des comptes de ne pas être indépendante.

En outre, le Cameroun et le Sénégal ont aussi mentionné le rôle des ministères exerçant un contrôle. La plupart des pays ont été en mesure d'indiquer la capacité institutionnelle des institutions suprêmes d'audit exprimée en effectifs et en ressources budgétaires (voir tableau 17). Au moyen de ces ressources, cinq pays (l'Afrique du Sud, le Ghana, le Kenya, la Namibie et l'Ouganda) ont indiqué que des audits étaient effectués annuellement. Le Nigéria a qualifié les audits de "peu fréquents" tandis que le Cameroun et Madagascar ont dit qu'ils étaient effectués à la demande du Chef du Gouvernement.

Graphique 16 : Mécanismes de réclamation publics



Les cinq pays susmentionnés qui effectuent des audits annuels publient aussi des rapports périodiquement, contrairement aux autres pays. S'agissant du nombre d'affaires de corruption qui sont découverts au moyen d'audits externes, les pays n'ont pas été en mesure de répondre dans l'ensemble.

Enquêtes et poursuites

L'enquête est étroitement liée au processus de réclamation ou de notification des problèmes. Habituellement, le service qui reçoit les réclamations relatives aux irrégularités se charge au début de l'enquête.

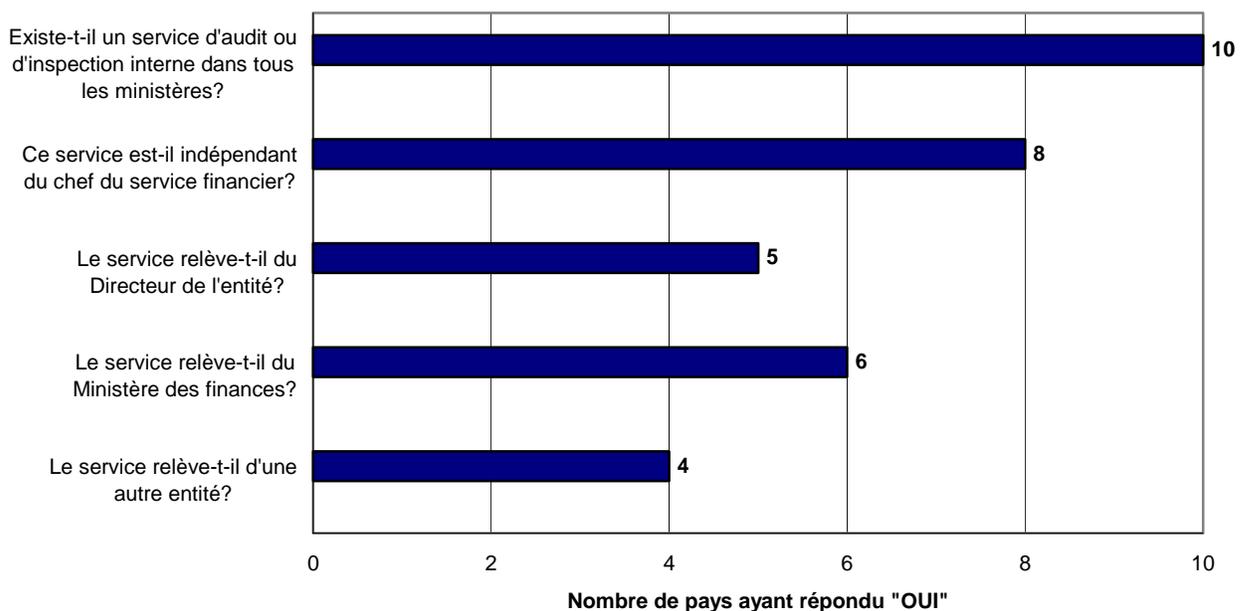
Comme cela a été mentionné dans les sections précédentes, ces entités qui sont au premier plan peuvent comprendre les différents ministères eux-mêmes, les institutions que sont le Médiateur-Protecteur public, l'Inspecteur Général, un service téléphonique spécial et des services d'audit internes et externes. En général, ces entités couvrent l'ensemble de la fonction publique. En outre, des organes d'enquête spécialisés dont la juridiction ne s'étend qu'à certains secteurs ou services peuvent exister aussi. Le service spécialisé chargé de la lutte contre la corruption des officiers de police, qui a été mis en place par la police sud-africaine, en est un exemple.

Une fois que l'enquête initiale a été effectuée en respectant le mandat de l'organisme qui a reçu la réclamation, des mesures appropriées sont prises ou l'affaire est portée devant l'organe compétent. Lorsque de graves irrégularités ont été commises ou qu'une enquête judiciaire est nécessaire, les affaires sont normalement transférées à la police. Dans les pays où il existe un organisme spécialisé dans la lutte contre la corruption, tels que le Kenya où il s'agit de la Kenya Anti-Corruption Agency, ces affaires lui sont parfois renvoyées directement. Dans la

plupart des cas, les enquêtes sur les affaires de corruption sont considérées comme faisant partie des enquêtes judiciaires ordinaires. Cela signifie qu'une affaire pourrait faire l'objet d'une enquête menée par plusieurs entités différentes : celle chargée des irrégularités administratives et celles chargées des infractions. Compte tenu de l'existence d'enquêtes concurrentes, il est très important que des procédures appropriées de renvoi et de coordination soient en place et appliquées.

En sus des enquêtes administratives et criminelles, un groupe spécial peut aussi être mis en place pour enquêter en vue de permettre à l'État de recevoir des dommages-intérêts. Il est intéressant de noter qu'un tel organisme qui effectue des enquêtes "civiles" est le Heath Special Investigative Unit en Afrique du Sud. Ce groupe, dirigé par le Juge Willem Heath, a juridiction sur l'ensemble du pays et rend compte au Président et au Parlement. Créé en 1996, il est doté d'un budget annuel d'environ 3,7 millions de dollars et d'un effectif d'environ 104 personnes. Le Groupe a réussi à recouvrer des fonds publics.

Graphique 17 : Accès aux rapports d'audit et d'inspection internes ou aux examens spéciaux



Compte tenu du rôle essentiel de la police dans les enquêtes criminelles, les auteurs de l'étude ont tenté de collecter des renseignements sur la capacité d'enquête concernant la corruption des fonctionnaires et les domaines connexes dans les pays de l'échantillon. Quatre pays ont tenté de décrire le niveau des ressources budgétaires et des effectifs affectés à cette fin. Bien que la question fût posée de façon précise, il était difficile de déterminer si ces ressources et effectifs étaient affectés uniquement à la lutte contre la corruption ou à l'ensemble des activités de la police. Les renseignements sur le nombre d'enquêtes relatives à la corruption effectuées par la police était vague lui aussi. Parmi les pays en mesure de fournir un chiffre, le Kenya a indiqué 148 en 1997, 145 en 1998 et 43 en 1999. Le Nigéria a indiqué qu'en moyenne, chaque année, il y avait eu 294 affaires de corruption. En outre, 60 affaires de fraude bancaire portant

sur 129 millions de dollars ont été signalées en 1995 dans les documents officiels et 82 portant sur 285 millions de dollars l'ont été en 1996. L'Afrique du Sud, le seul pays qui calcule une moyenne estimative du temps nécessaire pour que la police mène une enquête sur les plaintes de corruption, a signalé qu'il avait fallu de deux à trois ans ces cinq dernières années.

Une fois qu'une affaire a fait l'objet d'une enquête, on décide si les éléments de preuve sont suffisants pour réussir à poursuivre la partie coupable. Dans les affaires de corruption, les éléments de preuve sont très difficiles à réunir, car le crime tend à avoir été commis avec la collusion entre deux ou plusieurs personnes. Habituellement, les poursuites sont effectuées par un organisme distinct de ceux qui sont chargés des enquêtes.

Tableau 17 : Niveaux de ressources pour les institutions suprêmes d'audit

	Année de référence	Personnel	Dont les auditeurs	Budget annuel en dollars É.U.**
Afrique du Sud	1998/1999	1 268 (1999)	917 (Personnel opérationnel-1999)	4 530 828
Cameroun	1998/1999	144	72 inspecteurs et contrôleurs d'État	1 695 053
Gabon	n.d.*	n.d.	n.d.	n.d.
Ghana	1998/1999	1 264 (1998) 1 474 (1999)	735	3 884 288 (1998) 4 344 016 (1999)
Kenya	1999/2000	492	386	103 163
Madagascar	1999	41	21 (13 inspecteurs et 8 contrôleurs)	53 789
Namibie	1999/2000	59	46	1 473 120
Nigéria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Ouganda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sénégal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

* = non disponible ** Approximation basée sur les taux de change annuels moyens du marché

Encadré 12 : Observations des consultants sur les procédures de réclamation publiques

Afrique du Sud :

“Une large publicité n’est pas donnée aux procédures de réclamation appliquées par les ministères ou les organismes. Aucun organisme ne fait largement connaître ses procédures et ses numéros de téléphone pour faciliter les réclamations internes contre les fonctionnaires. ...Le bureau du Protecteur public s’est engagé dans un programme de sensibilisation du secteur public en vue de faire connaître à tous les fonctionnaires les pouvoirs et les fonctions de ce bureau. Le bureau a fait réaliser deux vidéos, différentes affiches, des brochures d’information dans chacune des 11 langues officielles et organise une série d’ateliers auxquels correspondent des manuels détaillés pour former les formateurs dans toutes les administrations de toutes les provinces dans le cadre du programme de sensibilisation du secteur public. Le Programme ciblera aussi les ONG rurales qui, en l’absence de bureaux régionaux du Protecteur public, ont été identifiées comme le moyen le plus rentable et le plus utile d’informer les habitants des zones rurales.”

Cameroun :

“ Les réclamations peuvent être reçues par la Division des recours administratifs du Cabinet du Président de la République; la Division des demandes de service du Cabinet du Premier Ministre; le personnel des services ministériels; ou les services administratifs provinciaux, départementaux et de district ou des organismes spéciaux. Le Président de la République et le Premier Ministre sont habilités à déléguer les affaires aux administrations compétentes et à préciser un calendrier d’action. Le requérant est informé des procédures. Mais le suivi n’est pas toujours rigoureux et une procédure régulière n’est pas toujours garantie.

Ghana :

“Le service des réclamations publiques, le Bureau du Chef de la fonction publique, publie un classeur décrivant la procédure applicable aux réclamations. ... Les réclamations concernent plus la qualité des services que la corruption.”

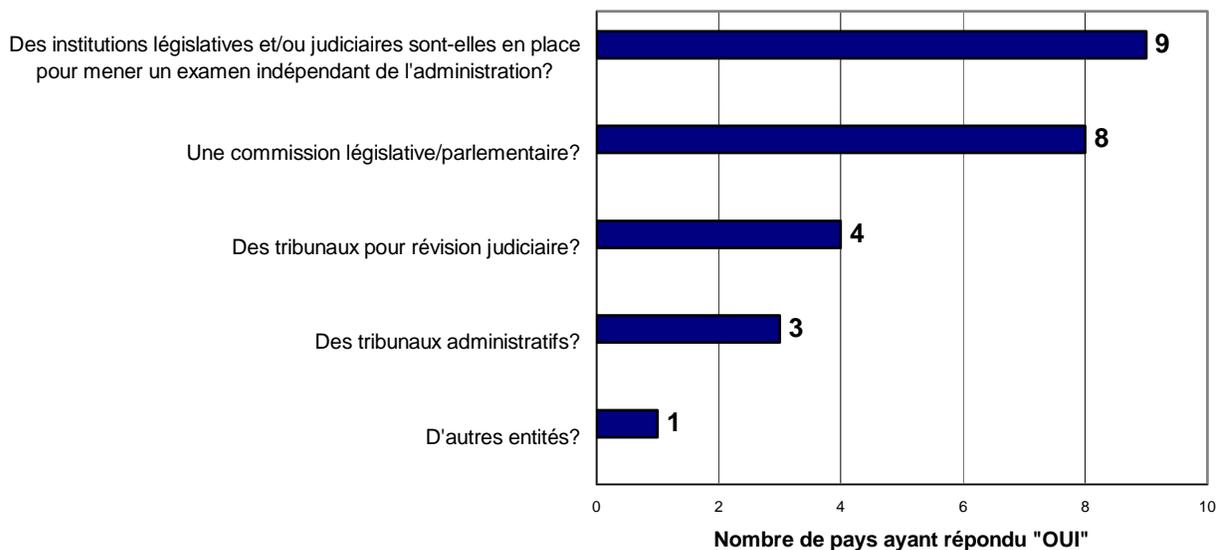
Madagascar :

“Dans le cas d’une infraction par un fonctionnaire, les règles administratives définissant la procédure appropriée font partie du règlement disciplinaire de la fonction publique. Les décrets pertinents ont été publiés officiellement en 1960; depuis lors, toutefois, rien n’a été fait pour sensibiliser le public à ceux-ci. Les textes ne sont plus publiés, même à l’attention des fonctionnaires responsables dans la fonction publique.”

Nigéria :

“La publicité donnée aux procédures applicables aux réclamations est limitée, de même que sa portée. Ainsi, les réclamations contre les forces armées et la police ne peuvent être instruites par la Public Complaints Commission (PCC) (‘Commission des réclamations publiques’). (Les affaires disciplinaires entrant dans cette catégorie de personnel sont traitées par des organismes différents – la Police Service Commission (Commission de la police par exemple.) Il en est de même des réclamations où le requérant n’a aucun intérêt pour agir. Toutefois, la PCC s’est acquittée de ses fonctions de façon crédible dans les affaires dont elle a été saisie. Sa juridiction est vaste; elle se charge de l’instruction et se prononce sur toutes les réclamations qui lui sont adressées concernant des mesures administratives prises par des fonctionnaires gouvernementaux ou leur inaction (au niveau fédéral, des États ou local) et les responsables des sociétés constituées aux termes des lois sur les sociétés de 1968 et 1990 telles qu’amendées.

Graphique 18 : Types d'organes législatifs et de révision judiciaire chargés d'étudier indépendamment l'administration



En général, le bureau du Procureur général ou le ministère public est chargé des poursuites. Une fois encore, une coopération et une coordination étroites entre les organismes chargés des enquêtes et ceux chargés des poursuites sont nécessaires pour assurer la réussite des poursuites.

Sept pays ont indiqué que les organes chargés de l'instruction et/ou les autres organes chargés des poursuites sont habilités à traduire directement en justice les personnes soupçonnées de corruption. Toutefois, sur la base des commentaires fournis par certains pays, il semblerait que le procureur public demeure la principale autorité chargée d'exercer la poursuite ou qu'il faut procéder à d'étroites consultations avec lui (voir encadré 13).

Examen indépendant de l'Administration

Outre tous les organismes susmentionnés chargés d'enquêter sur la fonction publique, il existe des comités et commissions législatifs permanents ou ad hoc et des tribunaux administratifs ou des autorités quasi judiciaires tels que les tribunaux des baux et loyers et les régies des alcools qui peuvent aussi enquêter sur

toutes irrégularités (voir graphique 18). Dans la catégorie intitulée "Autres entités", l'Afrique du Sud a indiqué le Independent Complaints Directorate. La plupart des pays ont indiqué aussi qu'il existe des mesures visant à porter ces irrégularités à l'attention de ces entités. Il s'agit de simples requêtes ou dénonciations dans le cadre des mécanismes législatifs, juridiques et réglementaires, les rapports au Parlement des commissions de vérification des comptes public, la réception directe des réclamations publiques, les pétitions publiques, les reportages des médias et les affaires émanant du parquet.

Évaluation des mesures de contrôle

Du fait que le respect des normes légales et des règles administratives est l'exigence la plus élémentaire ou minimale en matière de gestion de la conduite des fonctionnaires, il est important de disposer de mesures de contrôle efficaces. Il a été demandé aux consultants nationaux d'identifier ce qui selon eux étaient les instruments efficaces en matière de prévention de la corruption et les obstacles majeurs à la réduction de la corruption dans la

fonction publique dans leurs pays respectifs. Des exemples particuliers et des observations sont récapitulés dans le présent chapitre, mais la question est abordée aussi de façon plus détaillée et plus approfondie dans certains rapports des pays publiés dans le volume II du présent rapport.

S'agissant des instruments efficaces, nombre de pays ont indiqué, entre autres, qu'une législation bien conçue, une bonne gestion, des conditions de travail attrayantes, des poursuites efficaces et la révocation des fonctionnaires reconnus coupables peuvent contribuer d'une manière générale à prévenir la corruption. Les autres mesures indiquées sont les suivantes :

- la pression exercée par les pairs, lorsqu'une circulaire est distribuée, qui note les actions engagées contre les employées qui ont abouti à des peines (Afrique du Sud),
- poursuite des délinquants devant avoir un effet dissuasif sur les autres et confiscation des biens dont l'acquisition a été liée à la corruption (Nigéria),
- programmes de sensibilisation du public et d'éducation civique (Ouganda).

S'agissant des obstacles à la réduction de la corruption, une fois encore, de nombreuses observations d'ordre général ont été faites. En outre, les problèmes suivants méritent d'être mentionnés :

- Législation anticorruption complexe sur la base de laquelle il est difficile de prouver qu'il y a corruption, si bien qu'il faut recourir à d'autres chefs d'accusation, tels que la fraude (Afrique du Sud, Ouganda),
- L'insuffisance des traitements dans la fonction publique, qui n'assurent même pas le minimum vital (Cameroun, Ghana, Madagascar, Nigéria),

- Accès restreint de la presse et des chercheurs à l'information sur les activités gouvernementales (Ghana),
- Valeurs sociales qui ne condamnent pas la corruption ou qui ne punissent pas les délinquants, plaçant plutôt les intérêts de la famille élargie au-dessus de l'intérêt public (Ghana, Madagascar, Nigéria),
- Absence d'organisme chargé de lutter contre la corruption ou d'autres institutions de contrôle (Kenya, Madagascar, Namibie, Nigéria, Ouganda),
- Intervention politique (Gabon),
- Concentration du pouvoir dans l'administration, en particulier le rôle prépondérant du ministre des finances (Sénégal).

S'il n'existe pas des mesures coercitives systématiques et efficaces, les aspects préventifs de l'infrastructure d'éthique ne seraient, dans le meilleur des cas, que des exhortations. Des procédures clairement définies, des institutions disposant des ressources nécessaires, la volonté politique d'enquêter sur les plaintes et les allégations et de sanctionner les irrégularités sont essentielles pour surveiller la conduite des fonctionnaires. Les pays de l'échantillon indiquent qu'ils ont des procédures et des institutions. Certains pays ont fait état de progrès sensibles au cours des dernières années.

Dans d'autres pays, toutefois, l'efficacité des procédures et des institutions est difficile à mesurer – du fait du manque d'information nécessaire pour mesurer les réalisations – ou douteuse – du fait du manque de volonté clairement établie.

CHAPITRE 8 : LE RÔLE DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX EN MATIÈRE D'ÉTHIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Jusqu'à présent, la gamme des organismes et services publics qui contribuent au respect des normes éthiques dans la fonction publique ont été présentés, couvrant les fonctions de gouvernance au plan du législatif, de l'exécutif et du judiciaire. Toutefois, dans les démocraties où le gouvernement et la fonction publique doivent rendre compte en dernière analyse à la population du pays, il est très important de voir les rôles que la société civile peut assumer en exigeant la responsabilité, la transparence et l'intégrité au niveau des pouvoirs publics.

Compte tenu du large éventail des conditions politiques, sociales et économiques que l'on trouve en Afrique subsaharienne, comme décrit au chapitre 2 du présent rapport, il est encore plus important d'étudier comment le secteur privé et la société civile contribuent à la surveillance de la conduite des fonctionnaires d'un pays donné. Cela est particulièrement important du fait que l'un et l'autre sont aussi souvent en plein développement en Afrique subsaharienne. Le présent chapitre présente les conclusions sur l'état de la participation des milieux d'affaires et de la société civile et examine comment les gouvernements eux-mêmes facilitent cette participation au moyen de la transparence de leurs opérations. Les efforts faits par les organisations de ces deux secteurs pour gérer leur propre conduite seront aussi pris en considération dans le présent chapitre. Le contexte de développement des pays d'Afrique subsaharienne appelle aussi une analyse du rôle des organismes donateurs internationaux dans les initiatives de lutte contre la corruption.

Le secteur privé

Les entreprises du secteur privé ont besoin des services publics pour fonctionner. Elles s'inscrivent dans un cadre juridique et

réglementaire qui dicte les conditions dans lesquelles elles peuvent mener leurs activités. Parallèlement, de nombreuses entreprises du secteur privé dépendent du Gouvernement comme source de travail. En particulier, les entreprises avec lesquelles les gouvernements passent des marchés et leur fournissent des travailleurs contractuels entrent dans cette catégorie. Il est établi que face à la concurrence des autres entreprises, nombreuses sont celles qui recourent aux actes de corruption et à d'autres tactiques pour obtenir les contrats du secteur public. C'est au niveau de ces contacts que l'on rencontre une grande partie des actes de corruption et des conduites contraires à l'éthique.

En général, plusieurs mesures peuvent être prises, dans le secteur public et le secteur privé, pour réglementer cette situation. Il s'agit notamment des registres des entreprises corrompues, des codes de conduite adoptés par les sociétés de leur propre initiative, du suivi par les associations professionnelles de la conduite professionnelle de leurs membres et des associations ou organisations professionnelles qui luttent activement contre la corruption et la criminalité. L'étude a tenté d'examiner la prévalence de ces mesures dans les pays de l'échantillon.

Dans le monde entier, de nombreux pays ont introduit des "listes noires" où figurent les entreprises qui, ayant eu des pratiques corrompues telles que l'offre de pots-de-vin, n'ont plus le droit d'être candidats à un marché public. Parmi les pays de l'étude, seul le Nigéria a indiqué l'existence d'un registre des entreprises corrompues. Ce pays a indiqué que les sociétés et les entreprises corrompues dont il est avéré qu'elles ont commis des fraudes au préjudice de l'État fédéral et des pouvoirs

publics en n'exécutant pas des projets après avoir collecté l'argent sont inscrites sur une liste noire – en général après la mise en place d'une commission d'enquête par le gouvernement. À l'heure actuelle, les marchés publics qui ont été attribués à des entrepreneurs aussi bien étrangers que nationaux entre 1983 et 1998 sont examinés par le nouveau Gouvernement du Président Obasanjo. Madagascar n'a pas indiqué l'existence d'une liste noire des entreprises corrompues, mais a indiqué qu'il existe une liste des entreprises qui n'ont pas rempli les conditions stipulées dans leurs contrats. Ces entreprises sont exclues des procédures d'appel d'offres pendant une période allant de trois mois à cinq ans.

S'agissant des codes de conduite adoptés par les sociétés de leur propre initiative, pour les pays de l'échantillon où une réponse a été donnée, le Cameroun et l'Afrique du Sud ont estimé qu'environ 20% des entreprises ont un code de conduite, le Nigéria environ 50%. L'Afrique du Sud a par ailleurs cité une étude réalisée par le KPMG en 1997/8 sur les 100 principales entreprises sud-africaines, où 67% de celles-ci avaient indiqué dans leur rapport annuel qu'elles avaient un code de conduite. Le Ghana a noté que la Ghana Employers Association (Association patronale ghanéenne) comptait 512 membres ayant à la fois un manuel d'administration et un code de conduite.

L'Afrique du Sud a dit que les codes de conduite couvrent les domaines suivants : les obligations générales des cadres et des employés et leurs relations avec les fournisseurs et les clients, les valeurs de l'entreprise, les comportements attendus, les directives en matière de conflits d'intérêts, les biens de l'entreprise, les cadeaux, le harcèlement sexuel, l'escroquerie et la gouvernance d'entreprise. Le Ghana a déclaré que ses codes d'entreprise portaient sur les domaines suivants : les conflits d'intérêts, les conduites compromettantes, l'insubordination, les larcins, l'oisiveté, la ponctualité, l'absentéisme, l'ivresse, la grève du zèle, les mouvements de personnel, les comités au sein de l'entreprise, les déchets, la sensibilisation aux

questions de sécurité, et la discipline. Le Nigéria a indiqué que d'une manière générale, les codes couvrent la probité dans les transactions commerciales et le respect des lois du pays.

Tous les pays, à l'exception du Cameroun, ont déclaré que les associations professionnelles, par exemple celles des juristes, des comptables et des médecins – jouent un rôle dans la promotion des conduites professionnelles et dans la censure de leurs membres. Elles renforcent le professionnalisme au moyen de leurs statuts et règles, leurs codes de conduite et la fourniture de stages de formation. Elles fixent aussi les normes de la profession au moyen de procédures relatives à l'octroi des licences et d'enregistrement. En cas de faute professionnelle, le membre peut être suspendu ou avoir sa licence ou son enregistrement révoqués. Ainsi, la Law Society du Kenya, énumère toutes les affaires de corruption de membres après avoir enquêté sur les plaintes les concernant. La Society suspend aussi ses membres dévoyés, voire en raye certains de l'ordre, selon la gravité de l'infraction. Certains sont aussi inculpés par un tribunal.

Enfin, cinq pays (l'Afrique du Sud, le Ghana, le Kenya, le Nigéria, et le Sénégal) ont affirmé la présence d'organisations patronales qui prennent part à une lutte volontariste contre la corruption et la criminalité organisée. Tant l'Afrique du Sud que le Nigéria ont indiqué que les chambres de commerce prennent part aux efforts de lutte contre la corruption. Au Nigéria, la Chambre de commerce de Lagos a fait exécuter un projet sur la transparence dans les affaires. En outre, l'Afrique du Sud a mentionné aussi la présence d'organisations ou d'associations telles que Business Against Crime ("entreprises contre la criminalité") et Institute of Directors ("institut des directeurs").

La société civile

Dans le contexte des pays de l'étude, la société civile – composée principalement de familles élargies, de groupes tribaux, d'institutions

religieuses et d'autres organisations non gouvernementales (ONG) représentant des intérêts particuliers – est un contrepond important dans les pays où le pouvoir est centralisé. Elle représente les citoyens en tant que bénéficiaires des réglementations et des interventions du gouvernement, les clients des services publics et les usagers des biens publics et privés. En tant que telles, les organisations de la société civile ont un rôle très important à jouer en surveillant l'action gouvernementale, y compris son intégrité. Avec l'expansion de la démocratisation dans la région, les organisations de la société civile, bien que parfois toutes nouvelles, exigent de plus en plus de leur gouvernement un renforcement de la transparence et de la responsabilité.

La moitié ou plus des pays de l'échantillon ont indiqué que les institutions religieuses telles que les églises, les sections nationales de Transparency International et d'autres ONG jouent un rôle dans la surveillance de la corruption dans le secteur public. Il est intéressant de noter qu'aucun pays n'a fait état d'une participation générale d'organisations représentant le niveau du village ou de la tribu, bien que le Nigéria indique les cas d'associations locales qui interviennent contre le gouvernement et le privé (y compris en cas de corruption), particulièrement dans le delta du Niger. D'autres pays ont énuméré d'autres organisations, comme indiqué ci-après :

- **Afrique du Sud** : Institute for Security Studies, Institute for Democracy in South Africa, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, Public Service and Accountability Monitor at Rhodes University.
- **Cameroun** : Club éthique du Cameroun.
- **Ghana** : Center for Democracy and Development, Institute of Economic Affairs.
- **Kenya** : Institute of Economic Affairs, Operation Futa Magendo, Budget Watch, NGO Working Group on Public Budgets, Social Development Network.
- **Ouganda** : Uganda Debt Network.

- **Sénégal** : Forum civil, Organisation nationale des droits de l'homme (ONDH), Rassemblement africain pour les droits de l'homme (ADHO).

Ces organisations, qui jouent le rôle d'instituts de recherche privés ou d'ONG, ou encore de réseaux entre les entités privées et publiques, mènent une vaste gamme d'activités de lutte contre la corruption. Ainsi, le Club éthique du Cameroun a pour vocation de promouvoir les valeurs morales dans le pays. Au Ghana, le Institute of Economic Affairs a publié cinq grands rapports sur la corruption en 1999. Les groupes susmentionnés au Kenya surveillent à l'heure actuelle les travaux de la Kenya Anti-Corruption Authority (KACA). Par le passé, les ONG sous les auspices du Conseil des ONG ont mené des campagnes contre la corruption dans la fonction publique. À Madagascar, les églises catholique et protestante sont engagées dans des activités, par exemple lançant des appels à une plus grande justice sociale ou mettant des textes législatifs à la disposition du public. Au Nigéria, Transparency International-Nigeria publie des rapports annuels et des communiqués de presse. Les organisations communautaires, en particulier dans les zones productrices de pétrole du delta du Niger, font face habituellement au Gouvernement et aux sociétés pétrolières sur des questions ayant trait à la corruption. Au Sénégal, le Forum Civil a organisé des campagnes médiatiques au lendemain de la publication du dernier indice de perception de la corruption par Transparency International et préconisant la transparence dans la gestion des finances publiques dans une langue locale. La South African Non-Governmental Coalition (SANGOCO) (Coalition non gouvernementale sud-africaine) a récemment adopté une initiative de lutte contre la corruption ainsi que son code d'éthique. Le secteur des ONG est représenté aussi au sein de l'équipe spéciale intersectorielle accueillie par la Commission de la fonction publique.

Pour que les organisations de la société civile soient des groupes de surveillance efficaces, il faut que les citoyens ordinaires connaissent les

limites que le gouvernement doit respecter et quelles sont leurs propres obligations et droits. Ces questions sont abordées dans le cadre de l'éducation civique. Ainsi, en réponse à la question de savoir si une éducation civique est dispensée qui aborde les questions de gouvernance, de démocratie, d'intérêt public et les questions d'éthique, neuf pays, l'exception étant le Gabon, ont répondu par l'affirmative. Parmi les différents acteurs qui parrainent des programmes de sensibilisation du public de ce type, il convient de noter que les institutions religieuses telles que les églises et les ONG sont les plus actives (voir tableau 18).

Transparence des administrations

Pour que le secteur privé et la société civile

puissent jouer convenablement un rôle de surveillance, il faut qu'ils aient accès à l'information sur les affaires du Gouvernement et son fonctionnement. De nombreux gouvernements à travers le monde énoncent dans la législation le droit à l'information. Ainsi, les lois relatives à l'accès à l'information ou à la liberté de l'information énoncent la politique gouvernementale qui précise qui a accès à quelle information, en dehors de la nécessité de préserver la sécurité nationale et de protéger la vie privée des personnes physiques.

Trois pays – le Gabon, Madagascar et l'Ouganda – ont indiqué qu'ils disposaient d'une législation sur l'accès à l'information. L'Afrique du Sud a indiqué que des mesures avaient été prises pour promulguer un texte législatif.

Tableau 18 : Parrainage de l'éducation civique

<i>Exécuté par</i>	AFS	CMR	GAB	GHA	KEN	MDG	NAM	NGA	OUG	SEN
Gouvernement	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui
Écoles	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non
Universités	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non
Institutions religieuses	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
Associations tribales ou villageoises	Non	Oui	Non	Non						
ONG	Oui	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Autres	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non

Pays : AFS=Afrique du Sud, CMR=Cameroun, GAB=Gabon, GHA=Ghana, KEN=Kenya, MDG=Madagascar, NAM=Namibie, NGA=Nigéria, OUG=Ouganda, SEN=Sénégal

Non seulement les gouvernements facilitent l'accès à l'information, mais ils prennent aussi les devants en informant le public de leurs activités. La majorité des pays ont indiqué qu'il existe une presse et des médias contrôlés par l'État ainsi que des communiqués de presse et des conférences de presse du gouvernement pour faire connaître ses activités. Moins de la moitié

des pays ont indiqué qu'ils utilisent l'Internet au moyen de sites Web au niveau gouvernemental ou ministériel ou qu'ils ont des bibliothèques gouvernementales (voir graphique 19). En outre, quatre pays seulement ont indiqué que le gouvernement publie régulièrement des informations risquant d'être sensibles sur les grandes transactions financières telles que les

soumissions retenues lors de privatisations.

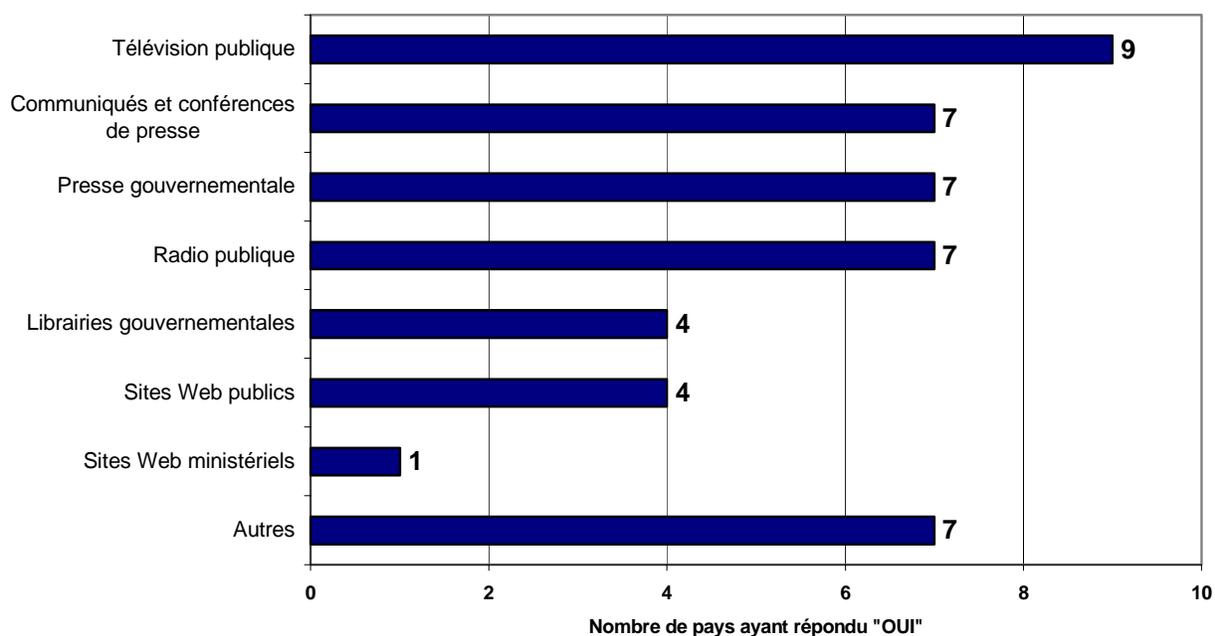
Compte tenu du contrôle important exercé par l'État sur l'information relative aux activités gouvernementales, il devient très important qu'il existe une presse et des médias indépendants. De plus, le journalisme d'enquête peut jouer un rôle précieux en fournissant des informations objectives, servant ce faisant de contrepoids à l'information émanant du gouvernement. Six pays ont indiqué que ce type de formation existe, offerte principalement par des établissements de formation des journalistes.

Les commentaires des pays indiquent que malgré la protection de la liberté de la presse, parfois garantie par la Constitution, d'autres lois relatives à la diffamation affaiblissent cette protection. De plus, cinq pays ont décrit une forme ou une autre d'ingérence gou-

vernementale et, dans certains cas, d'intimidation dans la couverture de la corruption dans le secteur public. Malgré ces contraintes, des journalistes ont joué un rôle indispensable en exposant la corruption et d'autres maux sociaux – en encourageant souvent de grands risques personnels. Du fait du système de contre-pouvoirs qui est parfois insuffisant face à l'exécutif dans les pays africains, une presse libre a souvent un rôle crucial à jouer en assurant la transparence et un contrôle politique au nom du public.

Dans ce contexte, il apparaît important d'encourager et de protéger des modalités de publication de l'information qui soient responsables et professionnelles.

Graphique 19 : Sources d'information gouvernementales



Le rôle des donateurs

Le rôle que jouent les donateurs internationaux en fournissant une assistance aux pays en développement en vue de lutter contre la corruption doit être analysé à deux niveaux. Les organisations internationales et les donateurs bilatéraux demandent de plus en plus une bonne gouvernance et une meilleure gestion du secteur public et ils axent leurs activités de programme et leur financement sur ce domaine. Ainsi, le FMI et la Banque mondiale ont récemment gelé les prêts accordés à certains pays où la corruption était considérée comme entravant gravement les projets de développement. Toutefois, l'administration et le décaissement des prêts et de l'aide étrangère peuvent être eux-mêmes influencés par la corruption, comme toute autre activité gouvernementale. Par le passé, certains projets de développement sont devenus la cible et une source de comportements dolosifs. Les institutions financières internationales prennent de plus en plus des mesures pour mettre en place des garanties contre la corruption au niveau de leurs procédures administratives; toutefois, cela ne constitue jamais une garantie totale contre les pratiques dolosives les autres pratiques de corruption.

Les commentaires des pays de l'échantillon sont en général favorables à la participation des donateurs internationaux à la lutte contre la corruption.

Un pays seulement a mentionné des cas de fraude par des entrepreneurs travaillant pour un donateur international. L'éventail des activités financées et appuyées par des donateurs internationaux dans les pays de l'étude couvre le financement d'études de recherche sur la perception de la corruption, des ateliers et des voyages d'études organisés à l'intention des agents publics, l'aide à la capacité du ministère public de lutter contre la corruption et la sensibilisation du public en général.

Les pays couverts par l'étude font état de différents degrés de participation du secteur privé et des organisations de la société civile au contrôle de l'éthique ou à la lutte contre la corruption dans la fonction publique. Compte tenu des fonctions importantes qu'assument ces organisations, allant de l'élaboration de normes et la réglementation du comportement des professions jusqu'à l'établissement de rapports sur l'action gouvernementale, il est crucial d'être au courant des activités des gouvernements.

Les pays de l'étude indiquent que le gouvernement a développé les moyens de communiquer sur ses activités. Toutefois, une participation renforcée des médias au moyen d'appuis autres que le gouvernement lui-même contribuerait à améliorer la transparence de l'action gouvernementale et sa crédibilité.

Encadré 13 : Observations des consultants sur les poursuites en matière de corruption

Cameroun :

“ Les inspecteurs de police envoient le dossier au Tribunal qui poursuit la procédure, comme pour toute autre infraction. Aucun arrangement spécial n'existe pour les affaires de corruption.”

Ghana :

“La police et le Serious Fraud Office doivent renvoyer les affaires devant l'Attorney General qui doit donner son approbation avant que les poursuites ne soient engagées. Leur pouvoir de poursuivre est indirect et, en conséquence, la Commission for Human Rights and Administrative Justice (Commission des droits de l'homme et de la justice administrative) fait rapport au Parlement et peut engager des poursuites. Mais jusqu'à présent, aucun cas de corruption n'a fait l'objet de poursuites par la Commission.”

Nigéria :

“Bien qu'elles soient habilitées à le faire, il n'y a à ce jour aucune information permettant d'avoir une idée du nombre de fois où des poursuites ont été engagées.”

Sénégal :

“L'Agent judiciaire de l'État est chargé de traduire devant les tribunaux toutes les personnes impliquées dans des affaires autres que celles concernant les impôts et les biens de l'État. L'Agent judiciaire de l'État est habilité à prendre toute mesure juridique nécessaire pour recouvrer les biens de l'État.”

CHAPITRE 9 : CONCLUSION

Le présent rapport tente d'exposer les principales conclusions de l'étude, à même de déboucher sur des mesures concrètes et des améliorations dans la promotion de l'éthique et la prévention de la corruption dans la fonction publique dans les pays d'Afrique subsaharienne. Les rapports des pays présentés dans le Volume 2 du rapport visent à donner une vue d'ensemble qualitative mais plus personnelle des situations propres à chacun des pays.

Les pays participant à l'étude ont été choisis en vue de refléter la diversité des conditions sur le continent africain. Dans ce sens, les principales conclusions et certaines propositions d'action seront présentées afin de faire la lumière sur d'autres pays qui partagent des contextes et des conditions analogues et de leur offrir des conseils.

Contexte et structure de la fonction publique

À l'heure actuelle, la région – malgré quelques progrès ici et là – a enregistré un déclin économique et social reflété par les différents indicateurs fiscaux, sanitaires et autres. Toutefois, depuis le début des années 90, de nombreux pays ont adhéré fermement aux principes de la démocratisation et s'efforcent de répondre aux appels à une bonne gouvernance et à une meilleure administration publique. En conséquence, un sujet de préoccupation particulier a été la promotion de l'intégrité, de la responsabilité et de la transparence de la fonction publique. Un très large consensus s'est formé pour dire que la corruption effrénée entrave le développement socioéconomique et porte atteinte à la confiance dans les institutions. La gestion de la conduite des fonctionnaires, qui contient la corruption par la "demande", joue un rôle important dans le renforcement de la capacité de l'administration publique de mieux servir le public et de contribuer à la réalisation

des objectifs de développement.

L'étude montre que dans les pays participants, la question de l'éthique et de la gestion de la conduite dans la fonction publique a été récemment abordée dans les domaines de la recherche et de l'élaboration des programmes. Il est sans doute trop tôt encore pour évaluer en profondeur les différents programmes, mais les pays indiquent que beaucoup a déjà été fait quant à la façon dont ces questions sont à présent abordées et qu'une instance a été mise en place pour l'élaboration du discours et des programmes publics, en particulier ces deux ou trois dernières années. Dans les pays de l'étude, des campagnes d'éthique ont été menées notamment au moyen d'appels publics et d'exercices sur les codes de conduite. Certains pays commencent aussi à faire pression en faveur de meilleures normes éthiques dans d'autres segments de la société, au-delà des pouvoirs publics en introduisant des codes de conduite pour le secteur privé et les ONG. Ce domaine semble être particulièrement prometteur car la mise en place et le maintien d'une infrastructure d'éthique effective pour la fonction publique n'est qu'un des éléments de l'ambiance morale générale qui prévaut dans toute société. Un moyen de progresser au niveau des campagnes relatives à l'éthique dans la fonction publique au niveau national qui est recommandé dans la présente étude pourrait être de les axer plus expressément de façon à cibler certains groupes, de mobiliser des ressources suffisantes et de consacrer le temps et les efforts nécessaires pour mieux faire connaître les objectifs de la campagne aux fonctionnaires. L'idéal serait que cela s'inscrive dans une stratégie plus large visant à renforcer le souci du client au niveau de l'administration publique car nombre d'études sur la perception de la corruption montrent systématiquement une forte méfiance du public à l'égard des pouvoirs publics.

Comme cela a été décrit au chapitre 2, les pays de la région ont été marqués par le legs de l'administration coloniale qui a façonné leur système juridique actuel, les structures organisationnelles et les systèmes administratifs. Les puissances coloniales européennes ont légué une structure d'État qui a accordé la préférence à l'extraction des ressources et aux avantages pour ceux qui détiennent le pouvoir plutôt qu'au service de la population locale. Depuis l'indépendance, les pays ont essayé de transformer cette situation, mais dans certains cas toutefois, des revers ont été enregistrés du fait de la prépondérance continue des systèmes à parti unique. Le processus semble être de longue haleine et il faut prendre en considération les revers et les contrebalancer; cela se reflète dans les stratégies que l'on trouve dans les pays participants pour développer et maintenir leurs infrastructures d'éthique de la fonction publique, 40 ans ou plus après l'indépendance politique.

Afin d'avoir une idée des structures organisationnelles et administratives des pouvoirs publics, l'étude a demandé des données de base sur le profil des employés du secteur public, des structures des traitements et des organismes de gestion. De nombreux gouvernements n'ont pas été en mesure de fournir des chiffres et des statistiques de base parce qu'ils ne sont pas collectés de façon systématique ou sont inaccessibles. Compte tenu de la pénurie de ressources dont souffrent nombre de gouvernements, cette situation n'est pas surprenante. Toutefois, étant donné que l'information est le fondement de toute élaboration de politiques ou de toute programmation, de la gestion de la main d'œuvre et de la gestion de son comportement professionnel et de l'évaluation de la capacité des services publics, il est très important de veiller à ce que les données soient collectées et distribuées en temps voulu. Une des principales conclusions de l'étude est en conséquence qu'il faut grandement renforcer la capacité de collecter des statistiques de base sur les services publics en vue de gérer non seulement la conduite de la fonction publique, mais aussi tous les autres aspects y afférant. Une autre

conclusion est que dans la plupart des pays, les structures des traitements de la fonction publique doivent être améliorées, tant en ajustant la compression des niveaux qu'en tenant compte de l'inflation et en prenant en considération les salaires pratiqués dans le secteur privé. C'est là une question délicate, en particulier lorsque les ressources disponibles pour faire face à la situation sont fort limitées. Toutefois, étant donné que la situation dans les pays de l'étude indique que les structures des traitements diffèrent selon la classe des fonctionnaires et du secteur dans lequel il travaille, une solution pourrait être de cibler et de limiter les réformes plutôt que de les appliquer globalement.

Guider la conduite des fonctionnaires

Au titre du thème des directives pour les fonctionnaires concernant la façon dont ils doivent se conduire, les cadres de valeurs essentielles, les normes juridiques et administratives spécifiques, les conseils éthiques et les interdictions et restrictions législatives en place dans chaque pays ont été examinés. Les différentes réponses révèlent que, premièrement, les valeurs et les normes ne sont pas suffisamment communiquées après la formation initiale dispensée lors de l'orientation des fonctionnaires. Toutefois, les chercheurs et les praticiens s'accordent à dire que toute tentative visant à promouvoir le comportement professionnel éthique, responsable et adapté des fonctionnaires doit être appuyée par une formation continue du personnel et des activités périodiques rappelant ce qu'est une administration publique fiable et responsable axée sur le service du public. Deuxièmement, les normes actuelles dans nombre de pays ne traitent pas suffisamment des nouveaux domaines de préoccupation tels que l'utilisation des cartes de crédit, les voyages officiels, le passage au secteur privé, les conditions après l'emploi et l'appartenance à des groupes de pression. Il ne s'agit peut-être pas encore de domaines de préoccupation pressants dans les pays de la région, mais ils gagnent en importance dans d'autres parties du monde. Étonnamment, une

vieille préoccupation, celle de népotisme ou d'emploi et de supervision inappropriés de membres de la famille ne semble pas non plus être traitée comme elle le devrait. Le népotisme, le tribalisme et le patrimonialisme ont été identifiés comme une entrave majeure au professionnalisme dans de nombreuses parties du monde en développement et ils devraient être des cibles très importantes pour les réformes. Troisièmement, la prévention de la corruption et des violations mêmes involontaires des normes n'a pas fait l'objet de conseils éthiques suffisants. Habituellement, le respect de normes minima commence par une connaissance adéquate de leur existence et des dispositions y afférentes. Peu nombreux sont les pays qui ont des spécialistes choisis et formés pour aider les cadres et les employés à faire face à la corruption qui provoque des situations difficiles sur le plan éthique. Enfin, les pays de l'échantillon indiquent qu'il est difficile d'appliquer les dispositions existantes du code pénal contre la corruption ou des lois anti-corruption spécifiques du fait de la complexité des textes et de la charge de la preuve d'un crime qui souvent n'est pas visible. Une fois encore, il est difficile d'évaluer combien cela est difficile car les statistiques relatives à l'application de la loi et aux cas de corruption ne semblent pas être collectées de façon systématique.

Bref, les pays de l'étude indiquent qu'ils ont en place des valeurs, normes et lois qui condamnent sur le plan pénal les actes contraires à l'éthique et les cas de mauvaise administration. Toutefois, ceux-ci sont parfois dépassés et ne couvrent pas suffisamment les innovations techniques ou les tendances sociales. De plus, même ces valeurs et normes qui sont en place ne sont pas communiquées comme il conviendrait aux fonctionnaires et au public en général. Cette situation conduit à recommander des efforts de formation et de communication comme point de départ pour mettre en évidence la nécessité d'un meilleur comportement. En outre, la simplification et l'harmonisation des textes existants et la collecte systématique des données pertinentes pourraient représenter un pas dans la bonne direction. Les conclusions de l'étude donnent à

penser que des conseils sur la conduite des fonctionnaires seraient un domaine important pour de nouvelles activités de programme.

Gérer la conduite des fonctionnaires

Pour gérer la conduite des fonctionnaires, il faut disposer, entre autres systèmes – d'une stratégie nationale globale en matière d'intégrité, de bonnes pratiques de gestion des ressources humaines et des procédures de déclaration portant sur tous les aspects. Essentiellement, pour gérer la conduite des fonctionnaires il faut être en mesure de surveiller leur comportement et de détecter toutes défaillances du système permettant des fautes graves, afin de prendre rapidement des mesures correctives.

Certes, juste un peu plus de la moitié des pays de l'échantillon sont favorables à une stratégie nationale d'intégrité ou à des politiques plus étendues relatives à l'éthique ou à la lutte contre la corruption, mais peu de pays disposent d'une stratégie de coordination. De plus, peu d'entre eux ont la capacité de réaliser des évaluations des risques en vue de mieux cibler leurs efforts, d'analyser les déficiences du système en cherchant les tendances qui se dégagent des affaires pénales et disciplinaires ou de fournir une liste de contrôle d'une stratégie de prévention. Cela n'est guère étonnant si l'on considère l'absence générale de collecte systématique de renseignements de base sur la fonction publique. Entreprendre ces activités peut sembler difficile au début, mais les avantages que pourrait présenter une vaste analyse de ce type sont considérables.

Des politiques et pratiques justes et transparentes en matière de ressources humaines sont le fondement de la création d'une fonction publique professionnelle et éthique. La majorité des consultants nationaux n'ont pas manifesté une confiance élevée dans les systèmes existants. Ils n'ont pas considéré que le mérite joue un rôle important dans le processus de sélection, ni que les hauts fonctionnaires sont un bon exemple pour le reste de la fonction

publique. Dans les cas de faute professionnelle, des procédures disciplinaires sont en place, mais les chefs de service et les cadres ne les connaissent pas bien et elles ne sont donc probablement pas souvent appliquées. Dans les cas où la petite corruption et les comportements négligents sont devenus habituels dans le milieu de travail, les réformes ne peuvent pas véritablement commencer tant que certaines mesures n'ont pas été prises. Il faut pour cela mettre en place des programmes de formation à l'intention des cadres et des chefs de service et prendre des mesures de protection pour les fonctionnaires qui sont désireux de signaler les conduites illicites ou les autres fautes graves de leurs collègues. Une culture de professionnalisme devrait être encouragée au moyen d'une bonne gestion des ressources humaines.

Un bon système de déclaration peut être le fondement de l'application réussie des dispositions pénales et des autres dispositions juridiques relatives à la lutte contre la corruption. Il est très difficile de prouver des gains illicites sans des informations de référence sur les biens et les intérêts des fonctionnaires. La plupart des pays de l'étude ont des prescriptions en matière de déclaration pour leurs fonctionnaires, mais un examen plus approfondi révèle qu'elles ne sont pas assez complètes ni détaillées pour saisir toutes les violations possibles dans les domaines faisant l'objet d'interdictions ni les conflits d'intérêts. De plus, il ne semble pas y avoir de vérification systématique. La gestion des déclarations est un domaine où il est possible de demander une assistance technique aux pays où des systèmes efficaces sont en place. Ce qu'il faut, c'est les adapter aux besoins et niveaux du pays concerné.

Afin de suivre la façon dont les fonctionnaires se comportent plutôt que de s'appuyer sur des ouï-dire ou des récits, il est essentiel de disposer de systèmes de collecte et d'analyse de renseignements de base. De plus, il semble qu'il soit crucial d'assurer une gestion de base des ressources humaines et des procédures de

déclaration qui donnent confiance dans les structures de la fonction publique.

Contrôle de la conduite des fonctionnaires

Pour que les mesures visant à guider et à gérer le comportement des fonctionnaires soient efficaces, il faut des procédures d'application. L'application répond à deux besoins : sanctionner les violations des normes établies et dissuader les autres fonctionnaires qui envisageraient de commettre des actes similaires.

Pour cela, les procédures de réclamation ou de notification sont les points de départ. Toutefois, les résultats de l'enquête indiquent qu'elles ne sont pas largement connues dans nombre des pays de l'étude, ce qui rend difficile la notification des actes de corruption et des actes contraires à l'éthique. Ces procédures, tant internes à l'intention des fonctionnaires qu'externes pour le grand public, doivent être simplifiées et largement diffusées afin de fonctionner comme il convient. Deuxièmement, il faut assurer aux personnes qui choisissent de signaler des irrégularités une protection adéquate. Une fois encore, la protection des dénonciateurs peut avoir été prévue dans les textes, mais il apparaît que les mesures pratiques en place sont insuffisantes, par exemple les transferts et l'anonymat, pour protéger véritablement ceux qui signalent la corruption ou les violations d'ordre éthique. La présente étude a identifié qu'il est nécessaire de renforcer ce type de mesure pratique. Troisièmement, les organismes de contrôle indépendants tels que les médiateurs, les inspecteurs généraux ou les vérificateurs généraux des comptes, doivent être dotés des capacités institutionnelles de s'acquitter de leur mandat. Sur la base des renseignements limités recueillis par l'étude, il est difficile de juger leurs capacités au plan des effectifs et des ressources budgétaires. Toutefois, les observations des consultants nationaux semblent indiquer qu'elles sont insuffisantes. Ces institutions doivent disposer du personnel, du matériel et de la formation leur

permettant de fonctionner convenablement. Des remarques du même ordre peuvent être faites concernant les organismes d'enquête de première ligne, tels que la police, qui sont habituellement chargés des enquêtes criminelles dans les affaires de corruption. Quatrièmement, s'agissant du contrôle financier, très peu de pays indiquent que les rapports d'audit internes et externes sont largement diffusés ou rendus publics. Sans une large diffusion, il est difficile de forger un consensus en faveur de l'introduction de changements. Finalement, peu de pays semblent véritablement poursuivre les auteurs d'actes de corruption, du fait des difficultés rencontrées pour prouver les infractions ou du manque de volonté politique. Cela serait l'étape finale de l'application de la loi et sans claire manifestation de la volonté d'aller ainsi jusqu'au bout, les étapes précédentes de la procédure ont de fortes chances de perdre leur intérêt. Les mesures à prendre pour améliorer la situation consistent à simplifier les législations pénales existantes, en recherchant les moyens de renverser la charge de la preuve et à fournir une assistance aux magistrats du ministère public afin de les aider à s'acquitter de leurs tâches.

Le rôle des acteurs non gouvernementaux

Compte tenu du développement du secteur privé et des organisations de la société civile dans la région, les renseignements fournis par les pays indiquent qu'ils sont étonnamment actifs. Il convient, toutefois, d'encourager encore les deux secteurs en leur fournissant des ressources et en renforçant leurs capacités en vue d'assurer le contrôle public de l'action du gouvernement. Le moment venu, ils devront rétablir l'équilibre dans l'équation de la gouvernance d'un pays en exigeant responsabilité et transparence et, à terme, des changements.

Il convient de persuader les Gouvernements que c'est dans leur intérêt de disposer d'un secteur privé et d'une société civile solides et efficaces. Ils doivent améliorer leur transparence en partageant l'information relative à leurs

activités. Cela est déjà fait dans une certaine mesure, mais en tirant parti des innovations technologiques dans le domaine de la cybergouvernance et des systèmes d'information électronique accessibles au public il serait sans doute possible d'intensifier encore ces efforts.

Parallèlement, la fonction de communication de l'information au public et de surveillance des médias privés et les vues de la presse sont nécessaires pour que les communications du gouvernement ne deviennent pas de la pure propagande. L'enquête a révélé que dans nombre de pays de l'étude, la presse n'est toujours pas entièrement libre d'exprimer ses vues ni d'opérer sans ingérence du gouvernement. La presse doit bénéficier d'une plus grande liberté mais elle devrait aussi faire preuve d'un sens de responsabilité professionnelle afin d'informer le public sans parti pris excessif.

Perspectives d'avenir

La fonction publique, en tant qu'institution, a une précieuse contribution à apporter au développement des pays d'Afrique subsaharienne. Parmi les efforts qui ont été faits pour moderniser et revitaliser la fonction publique, une attention accrue a été accordée aux dimensions éthiques ces dernières années. Les pays de l'échantillon de l'étude indiquent qu'une approche planifiée et coordonnée à l'égard de la promotion de l'éthique, tant au sein de la fonction publique qu'à l'extérieur de celle-ci, donnerait les meilleurs résultats.

En guise de conclusion, le présent rapport recommande une approche double à l'égard de l'éthique dans la fonction publique. Premièrement, le rapport montre que pour encourager les fonctionnaires à avoir une conduite éthique, il faut aborder de façon active et persistante les questions pertinentes, tant dans le secteur public qu'en dehors de celui-ci. Un des pays de l'échantillon où une réforme a été accomplie à l'intérieur du secteur public est le Ghana, qui a annoncé récemment que les

ministres désignés et les personnes souhaitant exercer une fonction politique dans le Gouvernement Kufuor devraient faire une déclaration financière indiquant les avoirs qu'ils détiennent avant leur entrée en fonction.²⁷ On trouve des exemples de pressions extérieures exercées sur le secteur public dans un certain nombre de pays de l'étude où des groupes de citoyens nouvellement constitués réclament une ouverture et une responsabilité accrues de la part de leur gouvernement. Deuxièmement, les résultats de l'étude donnent aussi à penser que la promotion de l'éthique de la fonction publique sera une retombée d'autres réformes et améliorations du secteur public. Les consultants nationaux et les personnes qu'ils ont interrogées ont déclaré qu'un matériel obsolète et insuffisant, une structure de rémunération inadaptée ou des déséquilibres au niveau des pouvoirs de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire – pour n'en citer que quelques exemples – ont contribué à la détérioration de la conduite dans la fonction publique. Toute tentative de réforme dans ces domaines aura donc aussi pour effet de susciter, ou du moins de faciliter, la promotion de l'éthique dans la fonction publique.

Les mesures récentes prises en vue de promouvoir l'éthique de la fonction publique en Afrique, et les progrès accomplis en la matière, peuvent servir de leçon à d'autres parties du monde. Ce qui rend les exemples africains particulièrement intéressants pour les pays en développement dans d'autres régions du monde est le fait que les systèmes administratifs en Afrique ont souvent des relations complexes avec les systèmes de réglementation et de protection sociale basés sur la tradition, la parenté, la communauté et l'appartenance ethnique. Toute tentative visant à améliorer la fonction publique doit, pour réussir, prendre en considération ces relations fragiles et souvent conflictuelles.

En dernière analyse, il faut considérer l'éthique dans la fonction publique comme faisant partie intégrante du rôle des administrations publiques en matière d'instauration de la bonne gouvernance.

27 Africa News, "Declared Assets To Be Verified", 17 janvier 2001.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ake, Claude, 1993, "Deeper into Original Sin: The Context of the Ethical Crisis in Africa's Public Services", in: Sadig Rasheed and Dele Olowu (eds.), *Ethics and Accountability in African Public Services*, Addis Ababa.

Center for Democracy and Development (ed.), 1999, *Popular Attitudes Towards Democracy and Markets in Ghana*, Research Paper No. 2, Accra.

Etounga-Manguelle, Daniel, 2000, "Does Africa Need a Cultural Adjustment Program?", in: Lawrence E. Harrison and Samuel P. Huntington (eds.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York.

Friedrich Ebert Stiftung (ed.), 1999, *Corruption in Cameroon*, Yaounde.

Gouvernement du Sénégal (ed.), 1998, *Programme National de Bonne Gouvernance: Diagnostic et Eléments de Stratégie*, Dakar.

Gouvernement du Sénégal (ed.), 1999, *Enquête auprès des usagers du Service Public*, Dakar.

Hargreaves, John D., 1988, *Decolonization in Africa*, London/New York.

International Monetary Fund, 1999, *Government Finance Statistics Yearbook 1999*, Washington D.C.

Lambsdorff, Johann Graf, 1999, *Corruption in Empirical Research - A Review*, Göttingen, (unpublished manuscript).

Olowu, Dele and Ladipo Adamolekun, 1999, "Human Resources Management," in: Ladipo Adamolekun (ed.), *Public Administration in Africa*, Boulder.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 1996, *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practices*, Occasional Paper No. 14, Paris.

-----, 2000, *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, Paris.

Shellukindo, W. N. and Baguma, R., 1993, "Ethical Standards and Behaviour in African Public Services", in: Sadig Rasheed and Dele Olowu (eds.), *Ethics and Accountability in African Public Services*, Addis Ababa.

South African Public Protector, 1999, *Report on the Investigation of Allegations of Nepotism in Government*, Johannesburg.

Transparency International (ed.), 2000, *The Precision and Regional Comparison of Perceived Levels of Corruption - Interpreting the Results*. Background Paper to the 2000 Corruption Perceptions Index, Göttingen.

United Nations Development Programme, 2000, *Human Development Report 2000*, New York/Oxford.

Weber, Max, 1978 [1922 in German], *Economy and Society*, Berkeley.

World Bank, 2000a, *African Development Indicators 2000*, Washington D.C.

-----, 2000b, *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington D.C.

-----, 2000c, *World Development Indicators 2000*, Washington D.C.

-----, 2000d, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Washington D.C.

Les Résolutions des Nations Unies

- (a) (1996) *Lutte contre la corruption* (A/RES/51/59)
[<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>] – en anglais
- (b) (1996) *Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales* (A/RES/51/191)
[<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r191.htm>] – en anglais
- (c) (1997) *Coopération internationale contre la corruption passive et active dans les transactions commerciales internationales* (A/RES/52/87)
[<http://www.un.org/french/ga/document/f52087.htm>]
- (d) (1998) *Lutte contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales* (A/RES/53/176)
[<http://www.un.org/french/documents/ga/res/53/53r176f.pdf>]
- (e) (1999) *Prévention de la corruption et du transfert illégal de fonds* (A/RES/54/205)
[<http://www.un.org/french/documents/ga/res/54/54r205f.pdf>]

Ces documents ont été affichés sur le site web des Nations Unies. Leur reproduction et la publication – sous format électronique ou imprimé – seraient souhaitables, dans la mesure où ces documents reflètent l'action des Nations Unies.

Lutte contre la corruption

Résolution Adoptée par L'Assemblée Générale (A/RES/51/59)

L'Assemblée générale,

Préoccupée par la gravité des problèmes posés par la corruption, qui menacent la stabilité et la sécurité des sociétés, peuvent saper les valeurs démocratiques et morales et compromettre le développement social, économique et politique,

Préoccupée également par les liens qui existent entre la corruption et d'autres formes de criminalité, en particulier la criminalité organisée et la délinquance économique, y compris le blanchiment de l'argent,

Convaincue que, étant donné que la corruption est devenue un phénomène transnational qui peut affecter toutes les sociétés et tous les pays, une coopération internationale est nécessaire pour la prévenir et la réprimer,

Convaincue également de la nécessité d'apporter sur demande une assistance technique pour améliorer le fonctionnement des pouvoirs publics et renforcer la notion de responsabilité et la transparence,

Rappelant la Convention interaméricaine contre la corruption²⁸, adoptée par l'Organisation des États américains lors de la Conférence spécialisée chargée de l'examen du projet de convention interaméricaine contre la corruption, tenue à Caracas du 27 au 29 mars 1996,

Rappelant également ses résolutions 45/121 du 14 décembre 1990 et 46/152 du 18 décembre 1991 et les résolutions du Conseil économique et social 1992/22 du 30 juillet 1992, 1993/32 du 27 juillet 1993 et 1994/19 du 25 juillet 1994,

Rappelant en particulier sa résolution 50/225 du 19 avril 1996 sur l'administration publique et le développement, adoptée au cours de la reprise de sa session,

28. Voir S/1996/99.

Rappelant la résolution 1995/14 du Conseil économique et social, en date du 24 juillet 1995, sur la lutte contre la corruption,

Rappelant également l'oeuvre accomplie par d'autres organisations internationales et régionales dans ce domaine, notamment le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques et l'Organisation des États américains,

1. Prend acte du rapport du Secrétaire général sur la lutte contre la corruption²⁹ présenté à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa cinquième session;
2. Adopte le Code international de conduite des agents de la fonction publique joint en annexe à la présente résolution, et recommande aux États Membres de s'en servir comme guide dans leur lutte contre la corruption;
3. Prie le Secrétaire général de faire distribuer le Code à tous les États et de le faire figurer dans le manuel sur les mesures pratiques contre la corruption³⁰, qui doit être révisé et développé conformément à la résolution 1995/14 du Conseil économique et social, en vue d'offrir ces deux instruments aux États dans le cadre de services consultatifs, d'activités de formation et autres activités d'assistance technique;

29. E/CN.15/1996/5.

30 Revue internationale de politique criminelle, nos 41 et 42 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.IV.4).

4. Prie également le Secrétaire général de continuer à recueillir des informations et à rassembler des textes législatifs et réglementaires provenant d'États et d'organisations internationales compétentes dans le cadre de son étude permanente du problème de la corruption;
5. Prie en outre le Secrétaire général d'élaborer, en consultation avec les États et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes et en coopération avec les instituts constituant le réseau du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale, un plan d'action contre la corruption et de le soumettre à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale à sa sixième session en même temps que le rapport qu'il doit présenter en application de la résolution 1995/14 du Conseil économique et social;
6. Engage les États, les organisations intergouvernementales et nongouvernementales compétentes et les instituts constituant le réseau du Programme des Nations Unies en matière de prévention du crime et de justice pénale à accorder au Secrétaire général leur appui sans réserve en vue de l'élaboration du plan d'action et de l'application des dispositions du paragraphe 4 ci-dessus;
7. Engage les États Membres à examiner attentivement les problèmes posés par les aspects internationaux de la corruption, en particulier en ce qui concerne les activités économiques internationales de sociétés, et à étudier les mesures législatives et réglementaires appropriées pour assurer la transparence et l'intégrité des systèmes financiers et des transactions de ces sociétés;
8. Prie le Secrétaire général d'intensifier ses efforts en vue de coordonner son action avec les autres entités du système des Nations Unies et les organisations internationales compétentes et de coordonner plus efficacement les activités dans le domaine considéré;
9. Prie également le Secrétaire général de renforcer, s'il dispose des ressources extrabudgétaires nécessaires, les services consultatifs et l'assistance technique fournis sur demande aux États Membres, en particulier pour les aider à définir des stratégies nationales, élaborer des mesures législatives et réglementaires ou améliorer les mesures existantes et à se doter de moyens pour prévenir et réprimer la corruption ou à renforcer ceux dont ils disposent ainsi qu'à former et perfectionner les personnels nécessaires;
10. Demande aux États, aux organisations internationales compétentes et aux institutions de financement d'apporter au Secrétaire général un appui et une assistance sans réserve pour l'application de la présente résolution;
11. Prie la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale d'examiner régulièrement la question de la lutte contre la corruption.

82 e séance plénière

12 décembre 1996

Code international de conduite des agents de la fonction publique

I. Principes généraux

1. Un emploi public, tel que défini par la législation nationale, est un poste de confiance, impliquant le devoir d'agir dans l'intérêt général. Les agents de la fonction publique doivent par conséquent faire preuve d'une loyauté exemplaire avant tout vis-à-vis des intérêts de leur pays tels qu'ils s'expriment au travers des institutions démocratiques de l'État.
2. Les agents de la fonction publique doivent veiller à s'acquitter correctement et efficacement de leurs obligations et fonctions, conformément à la loi ou aux règles administratives, et ce en toute intégrité. Ils doivent à tout moment s'assurer que les biens de l'État dont ils sont responsables sont gérés de la façon la plus utile et la plus efficace.
3. Les agents de la fonction publique doivent faire preuve de vigilance, d'équité et d'impartialité dans l'accomplissement de leurs fonctions, notamment dans leurs relations avec le public. Ils ne doivent à aucun moment accorder un traitement préférentiel indu ou faire preuve de discrimination à l'égard d'un groupe ou individu particulier ni user abusivement du pouvoir et de l'autorité dont ils sont investis.

II. Conflit d'intérêts et disqualification

4. Les agents de la fonction publique ne doivent pas user de l'autorité que leur confère leur fonction pour servir leurs intérêts personnels ou financiers ou ceux de leur famille. Ils ne doivent opérer aucune transaction, assumer aucune position ou fonction ou avoir aucun intérêt financier ou commercial ou autres intérêts du même ordre qui soient incompatibles avec la nature

et l'accomplissement de leurs fonctions, charges et devoirs.

5. Tous les agents de la fonction publique doivent, dans la mesure exigée par leur situation officielle et conformément à la loi ou aux règles administratives, déclarer leurs intérêts commerciaux et financiers ou les activités entreprises par eux à des fins lucratives si ceux-ci peuvent donner lieu à conflit d'intérêts. En cas de conflit d'intérêts éventuel ou apparent entre leur devoir et leur intérêt particulier, ils doivent se conformer à toute mesure prise pour éviter de tels conflits ou y mettre fin.
6. Les agents de la fonction publique ne doivent en aucun cas utiliser les biens et services publics ou les informations auxquelles ils ont accès dans l'exercice ou par suite de leurs fonctions officielles pour des activités autres que celles relevant de leur mandat.
7. Les agents de la fonction publique doivent se conformer aux mesures prévues par la loi ou les règles administratives pour éviter qu'après avoir quitté leur emploi ils ne tirent indûment bénéfice des fonctions qu'ils occupaient précédemment.

III. Déclaration de biens

8. Les agents de la fonction publique doivent, en fonction de leur situation et dans la mesure où l'exigent la loi et les règles administratives, se conformer à l'obligation de déclarer leurs valeurs et avoirs personnels et, autant que possible, ceux de leurs conjoint et personnes à charge.

IV. Acceptation de dons ou d'autres faveurs

9. Les agents de la fonction publique ne doivent par principe accepter ni solliciter, directement ou indirectement, aucun don ou faveur susceptible d'avoir une influence sur

l'exercice de leurs fonctions,
l'accomplissement de leur devoir ou
l'exercice de leur jugement.

respecter ces consignes alors même qu'ils
ont cessé d'exercer leurs fonctions.

V. Informations confidentielles

10. La confidentialité des informations détenues par des agents de la fonction publique doit être strictement respectée, à moins que la législation nationale, le devoir à accomplir ou les besoins de la justice n'exigent qu'il en soit autrement. Les agents de la fonction publique sont tenus de

VI. Activité politique

11. Conformément à la loi et aux règles administratives, les agents de la fonction publique doivent s'abstenir de toute activité politique ou autre n'entrant pas dans le cadre de leurs fonctions qui serait susceptible d'entamer la confiance du public dans leur capacité de s'acquitter impartialement de leurs fonctions et de leur mandat.

Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales

Résolution Adoptée par L'assemblée Générale (A/RES/51/191)

L'Assemblée générale,

Rappelant sa résolution 3514 (XXX) du 15 décembre 1975, dans laquelle, notamment, elle a condamné toutes les pratiques de corruption, y compris les actes de corruption, dans les transactions commerciales internationales, a réaffirmé le droit de tout État de légiférer, d'enquêter et de prendre toutes mesures juridiques appropriées, conformément à ses lois et règlements nationaux, en ce qui concerne lesdites pratiques de corruption, et a demandé à tous les gouvernements de coopérer pour prévenir ces pratiques de corruption, y compris les actes de corruption,

Rappelant également les autres travaux effectués par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social sur la question des paiements illicites et sur la mise au point d'un code de conduite pour les sociétés transnationales¹, travaux dont l'examen a contribué à appeler l'attention sur les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales et faire mieux prendre conscience de leurs conséquences néfastes,

Rappelant en outre sa résolution 50/106 du 20 décembre 1995, dans laquelle elle a recommandé au Conseil économique et social d'examiner, à sa session de fond de 1996, le projet d'accord international sur les paiements illicites et de lui rendre compte à ce sujet à sa cinquante et unième session,

Approuvant les mesures prises aux échelons national, régional et international pour lutter contre la corruption et les pots-de-vin, ainsi que les travaux menés récemment dans des instances internationales qui ont sensibilisé davantage l'opinion internationale au problème des

pratiques de corruption et des pots-de-vin dans les transactions commerciales internationales, et renforcé la coopération internationale pour lutter contre ces pratiques,

Prenant acte de l'adoption en mars 1996, par les pays membres de l'Organisation des États américains, de la Convention interaméricaine contre la corruption², qui comprend un article sur la corruption transnationale,

Prenant note des travaux importants et conformes aux objectifs de la présente résolution que continuent d'accomplir d'autres instances régionales ou internationales, notamment le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, afin de lutter contre la corruption internationale, ainsi que de la volonté des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques³ de criminaliser de façon effective et coordonnée la corruption de fonctionnaires étrangers dans les transactions commerciales internationales, d'examiner plus avant les modalités et les instruments internationaux propres à faciliter la criminalisation et de réexaminer la déductibilité fiscale des sommes correspondant à ces actes de corruption, de façon que ces sommes ne soient plus déductibles des montants imposables, dans les pays membres où ce n'est pas déjà le cas,

1. Adopte la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales, qui figure en annexe à la présente résolution;
2. Prend note des travaux entrepris par les organismes des Nations Unies et dans d'autres instances internationales et

1. E/1991/31/Add.1.

2. Voir E/1996/99.

3. Voir E/1996/106.

- régionales pour résoudre le problème de la corruption dans les transactions commerciales internationales, et invite tous les États concernés à mener ces travaux à bonne fin;
3. Invite les États Membres, conformément à la Déclaration, à prendre toutes mesures appropriées et à coopérer, à tous les niveaux, pour lutter contre la corruption et les pots-de-vin dans les transactions commerciales internationales;
 4. Prie le Conseil économique et social et ses organes subsidiaires, en particulier la Commission de la prévention du crime et de la justice pénale :
 - a) D'examiner les moyens, grâce notamment à des instruments internationaux légalement contraignants, d'encourager l'application de la présente résolution et de la Déclaration figurant en annexe, de façon à criminaliser la corruption et les pots-de-vin dans les transactions commerciales internationales, sans pour autant exclure, empêcher ou retarder l'application des mesures déjà prises aux niveaux international, régional ou national;
 - b) De continuer à examiner régulièrement la question de la corruption dans les transactions commerciales internationales;
 - c) D'encourager l'application effective de la présente résolution;
 5. Invite les autres organismes des Nations Unies, notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, dont la compétence s'étend à cette question, à prendre toutes mesures appropriées dans les limites de leur mandat pour promouvoir les objectifs de la présente résolution et de la Déclaration;
 6. Encourage les entreprises privées et publiques, y compris les sociétés transnationales, ainsi que les particuliers prenant part à des transactions commerciales internationales à coopérer à l'application effective de la Déclaration;
 7. Prie le Secrétaire général d'informer les États Membres, les organes et institutions spécialisées des Nations Unies compétents, et les organisations internationales, régionales et non gouvernementales, de l'adoption de la présente résolution, pour encourager l'adoption de décisions tendant à faire largement connaître ses dispositions et à faciliter son application effective;
 8. Prie également le Secrétaire général d'établir un rapport, qu'elle examinera à sa cinquante-troisième session, sur les progrès accomplis dans l'application de la présente résolution et sur les mesures prises par les États Membres, les organisations internationales et régionales et d'autres organismes compétents pour lutter contre la corruption et les pots-de-vin dans les transactions commerciales internationales; sur les résultats des travaux entrepris à cet égard par la Commission de la prévention du crime et de la justice pénale et autres organes des Nations Unies; et sur les mesures prises en application de la présente résolution pour encourager le civisme et l'élimination de la corruption et des pots-de-vin dans les transactions commerciales internationales;
 9. Invite les États Membres et les organisations internationales, régionales et non gouvernementales compétentes à fournir toute information pertinente pour

aider le Secrétaire général à établir le rapport susmentionné;

10. Décide d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa cinquante-troisième session, au titre d'une question intitulée "Les entreprises et le développement", un examen du rapport du Secrétaire général concernant l'application de la présente résolution.

86 e séance plénière

16 décembre 1996

Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales

L'Assemblée générale,

Convaincue qu'un environnement stable et transparent pour les transactions commerciales internationales est essentiel pour la mobilisation, dans tous les pays, des investissements, des capitaux, des techniques, des compétences et autres ressources importantes à travers les frontières, en particulier pour encourager le développement économique et social et la protection de l'environnement,

Constatant qu'il faut encourager les entreprises publiques et privées, y compris les sociétés transnationales, ainsi que les particuliers prenant part à des transactions commerciales internationales à faire preuve de civisme et à observer des normes éthiques appropriées, notamment en respectant la législation et la réglementation des pays où ils exercent leurs activités, et tenant compte de l'impact de ces activités sur le développement économique et social et sur la protection de l'environnement,

Constatant également que les efforts déployés dans tous les pays, à tous les niveaux, pour lutter contre la corruption et éliminer les actes de

corruption sont des éléments essentiels d'un meilleur environnement commercial international qui renforcent la loyauté et la compétitivité dans les transactions commerciales internationales et sont un aspect critique d'une gestion des affaires publiques transparente et responsable, du développement économique et social et de la protection de l'environnement dans tous les pays, et que ces efforts doivent être particulièrement pressants dans une économie internationale de plus en plus compétitive et mondialisée,

Proclame solennellement la Déclaration des Nations Unies sur la corruption dans les transactions commerciales internationales, dont le texte se trouve ci-après.

Les États Membres, à titre individuel ou par le biais d'organisations internationales et régionales, prenant des mesures dans le respect de leur constitution et de leurs principes juridiques fondamentaux et conformément aux législations et procédures nationales, s'engagent à :

1. Prendre des mesures efficaces et concrètes pour lutter contre toutes les formes de corruption, les pots-de-vin et les pratiques illicites connexes dans les transactions commerciales internationales, notamment assurer l'application effective des lois en vigueur interdisant la corruption dans les transactions commerciales internationales, encourager l'adoption de lois à cet effet quand ces lois n'existent pas encore, et exhorter les entreprises privées et publiques, y compris les sociétés transnationales, ainsi que les particuliers relevant de leur juridiction qui prennent part à des transactions commerciales internationales à favoriser la réalisation des objectifs de la présente Déclaration;
2. Rendre passible de peines criminelles tout acte de corruption d'un fonctionnaire ou représentant élu d'un autre pays et prendre les mesures voulues, dans le cadre d'une action coordonnée, afin de faciliter

- l'application de la présente Déclaration sans pour autant exclure, empêcher ou retarder l'application des mesures déjà prises aux niveaux international, régional ou national;
3. Les actes de corruption comprennent notamment :
 - a.) L'offre, la promesse ou la remise de tout paiement, cadeau ou autre avantage illicite, directement ou indirectement, par une entreprise privée ou publique, y compris une société transnationale, ou un particulier d'un État, à un fonctionnaire ou représentant élu d'un autre État, pour qu'il s'acquitte ou ne s'acquitte pas de ses fonctions ou de son mandat dans le cadre d'une transaction commerciale internationale;
 - b.) Le fait, pour un fonctionnaire ou un représentant élu d'un État, de solliciter, réclamer, accepter ou recevoir, directement ou indirectement, d'une entreprise privée ou publique, y compris une société transnationale, ou d'un particulier d'un autre État, tout paiement, cadeau ou autre avantage illicite pour s'acquitter ou ne pas s'acquitter de ses fonctions ou son mandat dans le cadre d'une transaction commerciale internationale;
 4. Interdire—si ce n'est pas déjà fait—toute déduction fiscale sur les pots-de-vin versés par une entreprise privée ou publique ou un particulier d'un État à un fonctionnaire ou représentant élu d'un autre pays et, à cette fin, examiner les modalités de telles déductions;
 5. Mettre au point ou maintenir des normes et pratiques comptables qui améliorent la transparence des transactions commerciales internationales et qui encouragent les entreprises privées et publiques, y compris les sociétés transnationales, ainsi que les particuliers prenant part à des transactions commerciales internationales, à éliminer le recours à la corruption, aux pots-de-vin et aux pratiques illicites connexes;
 6. Adopter ou encourager l'adoption, selon le cas, de codes de conduite, de normes ou de pratiques de déontologie interdisant la corruption, les pots-de-vin et les pratiques illicites connexes dans les transactions commerciales internationales;
 7. Examiner la possibilité d'ériger en délit l'enrichissement illicite de fonctionnaires ou de représentants élus;
 8. Coopérer et se prêter toute assistance possible dans les enquêtes criminelles et autres poursuites judiciaires relatives à des actes de corruption dans les transactions commerciales internationales. Cette assistance mutuelle comprendra, dans la mesure où la législation nationale ou les traités bilatéraux des pays concernés le permettront et compte tenu du besoin de maintenir la confidentialité :
 - a.) La production de documents et autres informations, le rassemblement de preuves et la signification de documents liés aux enquêtes ou poursuites judiciaires;
 - b.) La notification, adressée à d'autres États susceptibles d'avoir compétence pour le même délit, du fait qu'une procédure criminelle portant sur des actes de corruption ayant pour cadre des transactions commerciales internationales est entamée et de ses résultats;
 - c.) Les procédures d'extradition, le cas échéant;
 9. Prendre toutes mesures appropriées pour renforcer la coopération afin de faciliter l'accès aux pièces et archives relatives à des transactions et à l'identité de personnes se livrant à des actes de corruption dans des transactions commerciales internationales;

10. Faire en sorte que les dispositions relatives au secret bancaire n'empêchent ou n'entravent pas les enquêtes criminelles ou autres procédures en matière de corruption ou autres pratiques illicites connexes dans les transactions commerciales internationales et que les gouvernements qui cherchent à obtenir des renseignements sur ces transactions bénéficient d'une pleine coopération;
11. Les mesures prises en application de la présente Déclaration respecteront intégralement la souveraineté nationale et la compétence territoriale des États Membres, ainsi que les droits et obligations des États Membres en vertu des traités et du droit international, et seront compatibles avec les droits de l'homme et les libertés fondamentales;
12. Les États Membres conviennent que les mesures qu'ils prennent pour exercer leur juridiction sur les actes de corruption de fonctionnaires étrangers doivent être conformes aux principes du droit international relatif à l'application extraterritoriale de la législation d'un État.

Coopération internationale contre la corruption passive et active dans les transactions commerciales internationales

Résolution Adoptée par L'assemblée Générale (A/RES/52/87)

L'Assemblée générale,

Inquiète de la corruption d'agents publics par des individus et des entreprises d'autres États dans le domaine des transactions commerciales internationales,

Convaincue que de telles pratiques compromettent l'intégrité des administrations publiques et affaiblissent les politiques économiques et sociales en promouvant la corruption dans le secteur public au préjudice de sa crédibilité,

Convaincue que la lutte contre la corruption doit être appuyée par des efforts sincères de coopération internationale,

Rappelant sa résolution 3514 (XXX) du 15 décembre 1975, dans laquelle elle a notamment condamné toutes les pratiques de corruption, y compris les actes de corruption commis par des sociétés transnationales et autres, leurs intermédiaires et autres parties en cause, en violation des lois et règlements des pays hôtes, réaffirmé le droit de tout État de légiférer, d'enquêter et de prendre toutes mesures juridiques appropriées, conformément à ses lois et règlements nationaux, contre lesdites pratiques de corruption et demandé à tous les gouvernements de coopérer pour empêcher ces pratiques de corruption, y compris les actes de corruption,

Rappelant la résolution 1995/14 du Conseil économique et social en date du 24 juillet 1995 sur la lutte contre la corruption,

Rappelant sa résolution 50/225 du 19 avril 1996 relative à l'administration publique et au développement,

Rappelant en particulier sa résolution 51/59 du 12 décembre 1996, dans laquelle elle a adopté le Code international de conduite des agents de la fonction publique qui y figure en annexe, et a recommandé aux États Membres de s'en servir comme guide dans leur lutte contre la corruption,

Rappelant que, dans sa résolution 51/191 du 16 décembre 1996, elle a adopté la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales,

Rappelant également que dans sa résolution 51/191, elle a prié le Conseil économique et social et ses organes subsidiaires, en particulier la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, d'examiner les moyens d'encourager l'application de la résolution et de la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales, de continuer à examiner régulièrement la question de la corruption passive et active dans les transactions commerciales internationales et d'encourager l'application effective de la résolution,

Prenant note du rapport du Secrétaire général sur la lutte contre la corruption passive et active¹ et du rapport de la réunion d'experts sur la corruption, qui s'est tenue à Buenos Aires du 17 au 21 mars 1997²,

Se félicitant des éléments nouveaux qui ont fait progresser la coopération et la compréhension internationales concernant la corruption dans les transactions commerciales internationales tels

1. E/CN.15/1997/3

2. E/CN.15/1997/3/Add.1, annexe

que la Convention interaméricaine contre la corruption³, de l'Organisation des États américains de mars 1996, qui contient un article sur l'interdiction de la corruption dans le commerce international, les travaux actuellement menés par le Conseil de l'Europe contre la corruption dans le but d'élaborer plusieurs conventions internationales contenant des dispositions sur la corruption dans les transactions commerciales internationales, ceux de l'Organisation mondiale du commerce pour améliorer la transparence, l'ouverture et le respect de la légalité dans les passations de marchés publics, ceux des États membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, notamment l'accord prévoyant d'interdire toute déduction fiscale sur les pots-de-vin versés à un agent public d'un autre pays au cours de transactions commerciales internationales, et l'engagement pris d'ériger en infraction pénale la corruption d'un agent public d'un autre pays au cours de transactions commerciales internationales,

1. Convient que tous les États devraient prendre toutes les mesures possibles pour favoriser l'application de la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales⁴ et le Code international de conduite des agents de la fonction publique⁵;
2. Prie instamment les États Membres qui ne l'ont pas encore fait de mettre en oeuvre les déclarations internationales pertinentes et de ratifier, s'il y a lieu, les instruments internationaux visant à lutter contre la corruption;
3. Prie instamment les États Membres d'ériger en infraction pénale, de façon efficace et concertée, les actes de corruption commis par des agents publics d'autres États

3. Voir E/1996/99

4. Résolution 51/191 de l'Assemblée générale, annexe

5. Résolution 51/59 de l'Assemblée générale, annexe

dans les transactions commerciales internationales et les encourage à mettre en oeuvre, selon que de besoin, des programmes visant à décourager et à empêcher la corruption passive et active et à lutter contre elle, par exemple en réduisant les obstacles institutionnels grâce à la mise au point de systèmes de gestion intégrée et à la promotion d'une réforme juridique conforme à leurs principes juridiques fondamentaux tant du secteur public que du secteur privé, en encourageant une plus grande participation des citoyens à la mise en place de gouvernements plus transparents et plus responsables, en appuyant la participation active d'organisations non gouvernementales à l'identification, à la planification et à la mise en oeuvre d'initiatives visant à instaurer des normes et des pratiques d'une plus grande moralité dans les transactions commerciales publiques et privées et en fournissant une assistance technique et en matière de formation à d'autres États, selon que de besoin, afin de les aider à élaborer et à appliquer des normes de bonne gestion des affaires publiques, en particulier du point de vue de la responsabilité et de la transparence, des règles de conduite commerciale et financière légitime et d'autres mesures visant à lutter contre la corruption;

4. Demande au Secrétaire général d'inviter tous les États Membres à présenter un rapport décrivant les mesures qu'ils ont prises pour appliquer les dispositions de la Déclaration – notamment celles visant à ériger en infraction pénale les actes de corruption, à imposer des sanctions effectives et à interdire toute déduction fiscale sur ces actes, et celles concernant les normes et pratiques comptables, l'élaboration de codes de conduite en matière commerciale, l'enrichissement illicite, l'entraide judiciaire, et celles relatives au secret bancaire – ainsi que les stratégies et politiques nationales de lutte contre la corruption, ces informations devant

- être rassemblées par le Secrétaire général, distribuées et examinées par la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale, dans le but d'étudier les nouvelles mesures à prendre pour appliquer pleinement la Déclaration;
5. Invite les organisations internationales, régionales et non gouvernementales compétentes à fournir à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale des informations sur les efforts internationaux visant à lutter contre la corruption et les actes de corruption;
 6. Demande au Secrétaire général, sous réserve de la disponibilité de fonds extrabudgétaires, d'intensifier l'assistance technique pour la lutte contre la corruption, en fournissant des services consultatifs aux États Membres qui en font la demande, et prie instamment les États Membres de fournir au Secrétariat les fonds extrabudgétaires nécessaires pour la fourniture d'une telle assistance technique;
 7. Demande à la Commission pour la prévention du crime et la justice pénale de prêter attention à la question de la corruption des agents publics d'autres États dans les transactions commerciales internationales et d'inscrire l'examen des mesures prises par les États pour appliquer la Déclaration à l'ordre du jour d'une de ses futures sessions.

Lutte contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales

Résolution Adoptée par L'assemblée Générale (A/RES/53/176)

L'Assemblée générale,

Rappelant sa résolution 3514 (XXX) du 15 décembre 1975, dans laquelle elle a notamment condamné toutes les pratiques de corruption, y compris les actes de corruption, dans les transactions commerciales internationales, réaffirmé le droit de tout État de légiférer, d'enquêter et de prendre toutes mesures juridiques appropriées, conformément à ses lois et règlements nationaux, contre lesdites pratiques, et demandé à tous les gouvernements de coopérer pour prévenir ces pratiques, y compris les actes de corruption,

Préoccupée par la gravité des problèmes causés par la corruption, qui menacent la stabilité et la sécurité des sociétés et peuvent saper les valeurs démocratiques et morales et compromettre le développement social, économique et politique,

Inquiète de la corruption d'agents publics par des individus et des entreprises d'autres États dans le cadre de transactions commerciales internationales,

Rappelant les autres travaux accomplis par l'Assemblée générale et le Conseil économique et social en ce qui concerne l'élaboration du Code international de conduite des agents de la fonction publique¹ et d'un code de conduite pour les sociétés transnationales², dont l'examen a contribué à attirer l'attention sur les conséquences préjudiciables de la corruption et des actes de corruption dans les transactions commerciales internationales et à y sensibiliser la communauté internationale,

Prenant acte des règles de conduite pour la lutte contre l'extorsion et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales, adoptées par la Chambre de commerce internationale,

Rappelant sa résolution 51/191 du 16 décembre 1996, par laquelle elle a adopté la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales et sa résolution 52/87 du 12 décembre 1997, par laquelle elle a demandé que de nouvelles mesures soient prises pour favoriser l'application de la Déclaration,

1. Se félicite des récentes initiatives multilatérales de lutte contre la corruption, telles que la Convention interaméricaine contre la corruption³, adoptée par l'Organisation des États américains, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée par l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Déclaration de Dakar sur la prévention et la répression de la criminalité transnationale organisée et de la corruption⁴, la Déclaration de Manille sur la prévention et la répression de la criminalité transnationale⁵ et la Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne;

1. Résolution 51/59, annexe.

2. E/1991/31/Add.1.

3. Voir E/1996/99.

4. Voir E/CN.15/1998/6/Add.1, chap. I.

5. Voir E/CN.15/1998/6/Add.2, chap. I.

2. Prend acte du rapport du Secrétaire général intitulé "Promotion et maintien de l'État de droit: lutte contre la corruption et les actes de corruption"⁶;
3. Salue l'action entreprise par la Commission de la prévention du crime et de la justice pénale et le Centre de prévention de la criminalité internationale du Secrétariat pour lutter contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales, notamment la convocation d'une réunion d'experts gouvernementaux à participation non limitée;
4. Demande aux États Membres de prendre toutes les mesures possibles pour favoriser l'application de la Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales⁷ et des autres déclarations internationales pertinentes, et de ratifier, selon qu'il conviendra, les instruments existants visant à lutter contre la corruption;
5. Demande à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et aux autres organes compétents des Nations Unies, dans le cadre de leurs mandats respectifs et programmes de travail convenus, d'aider les États Membres qui en font la demande à exécuter leurs programmes nationaux visant à renforcer la responsabilité et la transparence et à appliquer les conventions, déclarations et autres instruments pertinents visant à lutter contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales et, dans ce contexte, prend note avec satisfaction du travail très utile accompli par le Programme des Nations Unies pour le développement dans le domaine de la gouvernance;
6. Prie le Secrétaire général, agissant en étroite consultation avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, de lui rendre compte à sa cinquante-cinquième session des mesures prises par les États Membres et les organisations internationales et régionales compétentes, les organisations non gouvernementales et le secteur privé pour donner effet à la présente résolution.

91 e séance plénière

15 décembre 1998

6. A/53/384.

7. Résolution 51/191, annexe.

Prévention de la corruption et du transfert illégal de fonds

Résolution Adoptée par L'assemblée Générale (A/RES/54/205)

L'Assemblée générale,

Rappelant sa résolution 53/176 du 15 décembre 1998 sur la lutte contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales,

Préoccupée par la gravité des problèmes causés par la corruption, qui menacent la stabilité et la sécurité des sociétés et peuvent saper les valeurs démocratiques et morales et compromettre le développement social, économique et politique,

Considérant l'importance des lois qui existent aux niveaux international et national pour lutter contre la corruption dans les transactions commerciales internationales,

Constatant l'importance du rôle joué par les entreprises, en particulier celles du secteur privé, dans les dynamiques de développement des secteurs agricole et industriel et du secteur des services, et la nécessité de créer un environnement porteur pour les entreprises, afin de favoriser la croissance économique et le développement des pays en développement, en particulier les pays d'Afrique,

Consciente du rôle très important que le secteur privé peut jouer en stimulant la croissance économique et le développement, et de la contribution active que les organismes des Nations Unies apportent à l'effort visant à permettre au secteur privé de participer de façon constructive, interactive et ordonnée au processus de développement, en souscrivant à des normes et principes universels tels que l'honnêteté, la transparence et la responsabilité,

1. Condamne la corruption, les actes de corruption, le blanchiment d'argent et le transfert illégal de fonds;

2. Demande que de nouvelles mesures soient prises aux niveaux international et national pour lutter contre la corruption et les actes de corruption dans les transactions internationales et que la communauté internationale leur apporte son appui;
3. Demande, tout en reconnaissant l'importance des mesures nationales, un renforcement de la coopération internationale, notamment dans le cadre des organismes des Nations Unies, pour trouver les moyens d'empêcher les transferts illégaux de fonds et de s'attaquer à ce problème, ainsi que de rapatrier dans les pays d'origine les fonds qui ont été illégalement transférés, et demande à tous les pays et entités concernés de coopérer à cet égard;
4. Demande à la communauté internationale d'appuyer les efforts que font tous les pays pour renforcer leur capacité institutionnelle de prévention de la corruption, des actes de corruption, du blanchiment d'argent et du transfert illégal de fonds;
5. Décide de garder cette question à l'examen et, à cet égard, prie le Secrétaire général, agissant en consultation avec les États Membres et les organes compétents des Nations Unies, d'inclure, dans le rapport qui lui a été demandé dans la résolution 53/176 et qu'il doit soumettre à l'Assemblée générale à sa cinquante-cinquième session, des informations sur l'application de la présente résolution et des recommandations, notamment en ce qui concerne le rapatriement, dans les pays d'origine, de fonds qui ont été transférés illégalement.

87 e séance plénière
22 décembre 1999

Project RAF/99/004: Déontologie du Service Public en Afrique INTRODUCTION AU QUESTIONNAIRE

I. Objectif du projet

En avril 1999, le Département Economique et des Affaires sociales des Nations Unies (UN/DESA), Division des Finances publiques et d'Administration publique (DPEPA) a commencé à travailler sur une étude comparative de la déontologie du service public en Afrique, au nom du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) - Bureau régional pour l'Afrique (BRA). Cette enquête concernera 10 pays: Cameroun, Gabon, Ghana, Kenya, Madagascar, Namibie, Nigéria, Sénégal, Afrique du sud et Ouganda. Le Botswana, Burkina Faso, Mauritanie, Mozambique, et Zimbabwe seront considérés en arrière plan.

Ce projet vise à aider les gouvernements nationaux et centraux d'Afrique à améliorer la gestion et la mise en oeuvre d'une déontologie du service public, en enquêtant sur les politiques et les programmes existants. Afin de mettre en évidence les meilleures pratiques et les écarts, un rapport comparatif et une base de données sur les problèmes et les pratiques des régions seront préparés. Ils ont été voulus pour servir de base à l'introduction ou à l'amélioration des politiques déontologiques et de lutte contre la corruption et pour aider les gouvernements, leurs partenaires pour le développement et le public en général, à émettre des recommandations et à prendre des décisions de financement.

II. Portée du questionnaire

L'instrument d'enquête, le questionnaire ci-joint, est approximativement fondé sur le cadre de travail conceptuel d'une "infrastructure de déontologie", conçue à partir d'une étude³¹ de l'OCDE, façonnée pour le contexte africain. Telle qu'elle est décrite dans le tableau ci-après, l'infrastructure de déontologie se compose de fonctions de renforcement mutuel et d'éléments permettant d'atteindre la cohérence nécessaire et la synergie pour aider l'environnement du secteur public à encourager des principes de conduites élevés.

Ce questionnaire couvre le service public aux niveaux national et central, tel qu'il est défini aux fins de ce questionnaire, comprenant le centre de l'activité gouvernementale et les agences encadrées par les lois de la fonction publique (excepté les entreprises publiques, les professeurs, et les secteurs santé et militaire) **Il comprend des questions sur la police, bien que celle-ci ait son service administratif, étant donné son rôle important dans les pays de la région. Il est important de répondre de façon aussi complète que possible à la question 191 de la partie III.** Le questionnaire est également fondé sur les définitions suivantes de concepts clé de travail:

Valeurs Institutionnelles: principes soutenus par les organisations pour orienter les employés publics dans l'exercice de leurs fonctions officielles, qui peuvent ou non refléter les valeurs de la société qui sont soit traditionnelles, soit changeantes ou nouvellement instituées

Principes moraux professionnels: règles, au sens large, qui définissent de quelle manière les employés publics – comme les agents d'Etat ou les membres d'une profession établie (p. ex. Comptables, juristes, etc.), là où cela peut être appliqué – doivent faire preuve de discernement et de réflexion dans l'exercice de leurs fonctions officielles

Règles de conduite: critères requis pour les actions actuelles des employés publics, assortis de sanctions lors de manquements.

Corruption: user d'une fonction publique à des fins personnelles

Le questionnaire cherche également des informations sur le contexte général. Des données de base sur la taille, la structure et la composition du service public sont recherchées.

31 Voir Déontologie du Service Public: problèmes courants et pratique, publication occasionnelle de Gestion publique de l'OCDE, No 14, 1996. Nous voudrions aussi témoigner notre reconnaissance au Service de Gestion publique de l'OCDE qui partage son projet de questionnaire pour une prochaine enquête sur la Gestion de la déontologie du Service publique.

Fonctions	Éléments	Points de l'enquête
Directive (prévention)	<ul style="list-style-type: none"> Engagement des dirigeants politiques Déclarations de valeurs et de normes légales Formation 	<ul style="list-style-type: none"> Campagnes de communication Application du code conduite Mise en évidence de conflits d'intérêt Restrictions concernant les futurs emplois des responsables publics Stage de formation/formation continue
Gestion (mise en application)	<ul style="list-style-type: none"> Coordination assurée par un corps spécial ou une agence de gestion centrale Conditions de travail du secteur public Politiques et pratiques administratives 	<ul style="list-style-type: none"> agences ou unités administratives indépendantes de déontologie ou de lutte contre la corruption niveau de salaire, plans de carrière et autres motivations prévention et garanties en matière de contrat et d'acquisition, etc.
Contrôle (surveillance)	<ul style="list-style-type: none"> mise en application d'un cadre légal de travail mécanismes de comptabilité efficaces engagement du public 	<ul style="list-style-type: none"> lois permettant des enquêtes et des poursuites judiciaires indépendantes (codes pénaux, lutte contre la corruption, fonction publique, déontologie) obligations de rendre compte, aboutissement des contrats et évaluations codes de conduite du secteur privé, organismes de contrôle de la société civile, associations professionnelles et syndicats

III. Structure du questionnaire

Le questionnaire est divisé en sept parties:

- I. Informations sur le contexte du service public au niveau national/central
- II. Histoire de l'intégrité du service public et des initiatives anti-corruption.
- III. Directives pour les employés publics
- IV. Gestion de la conduite dans le Service public.
- V. Contrôle de la conduite du Service public
- VI. Acteurs non-gouvernementaux
- VII. Commentaires

IV. Pour remplir le questionnaire

Vous avez trois mois pour remplir le questionnaire. Le questionnaire, qui est en WORD 7 sera mis sur disquette ou envoyé par courrier électronique pour que vous puissiez entrer vos réponses sur ordinateurs. Cela permettra de faciliter l'impression des questionnaires complétés, de même que, plus tard, la transmission des données. S'il vous plaît, donnez des réponses complètes et descriptives à toutes les questions ouvertes et joignez les documents demandés, en anglais ou en français, lorsque cela est indiqué. Lorsque les options de réponses ne sont pas compatibles, veuillez répondre dans la catégorie "autre".

Comme il est indiqué sur le questionnaire même, vos sources d'informations seront variées. Vous aurez à aborder un certain nombre de ministères ou agences qui traitent des statistiques, de la fonction publique, de délit, de l'information publique, etc. De plus, vous aurez sans doute à faire à des organisations de secteur privé, tels que la chambre de commerce et à des organisations de la société civile, à des associations professionnelles ou des

syndicats, de même que des organisations à caractère tribal ou religieux. Ceci s'applique notamment à la première partie du questionnaire.

Une copie sur papier du questionnaire sera circulée en même temps que sa version électronique. Dans la version électronique, veuillez noter que tous les espaces où vous devez écrire sont en gris, ce qui ne paraît pas dans la version papier. Il faut donc comparer les deux. Dans sa version disquette, le questionnaire est divisé en quatre parties que vous trouverez dans les quatre disquettes qui accompagnent le texte du questionnaire et des termes de référence qui vous sont envoyés. Il est recommandé de travailler sur votre disque dur après avoir copié les fichiers de ces disquettes. Faites une copie sûre des fichiers sur une disquette ou dans une autre partie de votre ordinateur et copiez à chaque fois que vous travaillez dessus. On peut accéder à la version électronique et travailler dedans avec le programme Microsoft Word 7. Chaque fois que vous ouvrez une des quatre parties vous serez placé dans le premier espace. Pour changer d'espace il faut simplement appuyer sur "Tab" pour aller en avant et "Tab-Shift" pour revenir en arrière.

Il y a deux sortes d'espaces:

- Espaces de texte: il est possible d'écrire ou de mettre les chiffres comme il est demandé, en utilisant le clavier de votre ordinateur comme avec tout autre logiciel. Il suffit de se placer dans l'espace voulu à l'aide des touches "Tab" et "Tab-Shift", ou la souris de votre ordinateur. La plupart des espaces pour le texte ne sont pas limités, donc il est possible d'écrire autant que l'on veut.
- Espaces "check" pour indiquer des réponses "oui" et "non". Il suffit de marquer l'espace voulu en utilisant la barre au bas du clavier, ce qui peut être changé en revenant sur l'espace et recommençant.

Si vous désirez sauter un espace, simplement appuyer sur "Tab".

Lorsque vous aurez complété une partie du questionnaire, renvoyez-nous le immédiatement soit sur une disquette soit par courrier électronique. S'il y avait quelque difficulté que ce soit, prière de contacter M. Stefan Lock à l'adress du siège des Nations Unies ci-bas.

V. Assistance aux consultants nationaux

Si vous avez besoin d'aide, d'informations complémentaires et de conseils sur le regroupement d'informations en vue du questionnaire, veuillez vous adresser à:

Ms. Elia Yi Armstrong
Project Coordinator
Division of Public Economics and Public Administration
Department of Economic and Social Affairs
United Nations
One UN Plaza
DC1-910
New York, NY, 10017
USA
Tel: (212) 963-2926
Fax: (212) 963-2916
E-mail: armstronge@un.org

Dr. Stefan Lock
Associate Expert
Division for Public Economics and Public Administration
Department of Economic and Social Affairs
United Nations
One UN Plaza
DC1-900
New York, NY 10017
USA
Tel: (212) 963-4533
Fax: (212) 963-2916
E-mail: locks@un.org

I. INFORMATIONS SUR LE CONTEXTE ET HISTORIQUE DU SERVICE PUBLIC

I.1 Contexte structurel

Les sources d'informations principales pour la section suivante sont les informations statistiques des rapports annuels sur le service public et les budgets annuels du gouvernement. De plus, les unités chargées de produire ces documents peuvent également servir de sources d'informations. Si des chiffres exacts pour l'année ou le sujet de référence du questionnaire ne sont pas disponibles, veuillez donner des chiffres arrondis ou des estimations et indiquez les dans l'espace réservé aux commentaires.

8 Combien de ministères et d'agences indépendantes y avait-il?

a) en 1998 b) en 1993 c) en 1988

9 Y a-t-il un diagramme d'organisation ou un organigramme du gouvernement?

a) oui b) non

c) Si oui: année (*Joignez, SVP, un exemplaire en anglais ou en français*)

10 Combien de régions administratives y avait-il?

a) en 1998 b) en 1993 c) en 1988

Si cela existe, joignez SVP une carte actuelle des régions, en anglais ou en français.

Quel était le montant total des dépenses de l'Etat et de la dette (tels que déclarés au FMI) :

11 au niveau central ?

a) en 1998 b) en 1993 c) en 1988

12 au niveau de l'état associé ou provincial?

a) en 1998 b) en 1993 c) en 1988

13 au niveau local associé ?

a) en 1998 b) en 1993 c) en 1988

13x Sources, commentaires:

Quel était le montant des dépenses publiques **consacrées aux salaires** (émoluments, salaires et pensions)? Veuillez *ne pas compter les salaires des entreprises d'Etat.*

14a) en 1998 b) en 1993 c) en 1988

14x Sources, Commentaires:

Quel était l'effectif total du personnel du service public central (à l'exception des enseignants, du personnel médical, des militaires, de la police et du personnel des entreprises d'Etat) :

Gouvernement central:

15 Nombre total d'employés?

a) en 1998* b) en 1993 c) en 1988

16 Nombre total de femmes?

a) en 1998* b) en 1993 c) en 1988

17 Nombre total de femmes au niveau des directions supérieures ou des premières catégories (pour les pays francophones)?

a) en 1998* b) en 1993 c) en 1988

18 Nombre total au niveau des directions intermédiaires et des secondes catégories?

a) en 1998* b) en 1993 c) en 1988

19 Nombre total à la base ou dans les catégories inférieures?

a) en 1998* b) en 1993 c) en 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. SVP, indiquez l'année de référence, si ce n'est pas 1998: (20)

20x Sources, commentaires:

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (47)

48 Autre: inclu dans l'acte du service public?

49 Précisez, SVP:

50 Personnel en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (51)

52 Autre: inclu dans l'acte du service public?

53 Précisez, SVP:

54 Personnel en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (55)

55x Sources, Commentaires:

Quel était le nombre d'employés publics travaillant pour chaque ministère, département ou agences ?

56 Ministère 1** : Nom

Personnel au siège

57 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (58)

Personnel en province

59 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (60)

61 Ministère 2** : Nom

Personnel au siège

62 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998 : (63)

Personnel en province

64 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (65)

66 Ministère 3** : Nom

Personnel au siège

67 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (68)

Personnel en province

69 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (70)

71 Ministère 4** : Nom

Personnel au siège

72 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998 (73)

Personnel en province

74 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998 (75)

76 Ministère 5** : Nom

Personnel au siège

77 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (78)

Personnel en province

79 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998 (80)

81 Ministère 6** : Nom

Personnel au siège

82 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (83)

Personnel en province

84 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (85)

86 Ministère 7** : Nom

Personnel au siège

87 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (88)

Personnel en province

89 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (90)

91 Ministère 8** : Nom

Personnel au siège

92 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (93)

Personnel en province

94 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (95)

96 Ministère 9** : Nom

Personnel au siège

97 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (98)

Personnel en province

99 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (100)

101 Ministère 10** : Nom

Personnel au siège

102 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (103)

Personnel en province

104 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (105)

106 Ministère 11** : Nom

Personnel au siège

107 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (108)

Personnel en province

109 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (110)

111 Ministère 12** : Nom

Personnel au siège

112 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (113)

Personnel en province

114 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (115)

116 Ministère 13** : Nom

Personnel au siège

117 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (118)

Personnel en province

119 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (120)

121 Ministère 14** : Nom

Personnel au siège

122 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (123)

Personnel en province

124 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (125)

126 Ministère 15** : Nom

Personnel au siège

127 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998 (128)

Personnel en province

129 en a) 1998* b) 1993 c) 1988

* 1998 ou l'année disponible la plus récente. Veuillez indiquer l'année de référence si ce n'est pas 1998: (130)

130x Sources, commentaires:

** Ministère, département or agence, selon ce qui convient. Joignez une feuille supplémentaire, si nécessaire.

En 1998 (ou l'année disponible la plus récente), quel était le salaire le plus bas (niveau d'entrée) et le salaire le plus élevé dans les secteurs suivants, en monnaie locale:

Service public général:

131 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus élevé c) montant total de tous les salaires

132 Année de référence:

Employés du service général:

133 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus haut c) montant total de tous les salaires

134 Année de référence:

Enseignants (y compris les enseignants des universités publiques):

135 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus élevé c) montant total de tous les salaires

136 Année de référence:

Personnel médical

137 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus élevé c) montant total de tous les salaires

138 Année de référence:

Militaires (à l'exception des conscrits)

139 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus élevé c) montant total de tous les salaires

140 Année de référence:

Police

141 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus élevé c) montant total de tous les salaires

142 Années de référence:

Douanes

143 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus élevé c) montant total de tous les salaires

144 Année de référence:

145 Autre - précisez SVP:

146 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus élevé c) montant total de tous les salaires

147 Année de référence:

148 Autre - précisez SVP:

149 a) salaire le plus bas à plein temps b) salaire le plus élevé c) montant total de tous les salaires

150 Année de référence:

150x Sources, Commentaires:

151 Quel est le ministère ou l'agence actuellement en charge des données relatives au service public et au personnel du service public?

a) Nom de l'organisation:

b) Unité administrative:

c) Personne responsable: d) son titre:

e) Adresse:

f) Téléphone: g) Fax: h) email:

152 Des rapports sont-ils faits régulièrement sur ces statistiques? a) oui b) non

153 Si oui, décrivez, SVP, les conditions et exigences du rapport.

Joignez, SVP, un exemplaire du dernier rapport en anglais ou en français.

Quels ministères ou agences* sont en charge de la gestion du service public?

154 Organisation 1: a) Nom

b) Mandat

c) Personne responsable d) son titre ou sa fonction

e) Adresse

f) Téléphone: g) Fax: h) email:

155 Organisation 2: a) Nom

b) Mandat

- c) Personne responsable d) son titre ou sa fonction
e) Adresse
f) Téléphone: g) Fax: h) email:

156 Organisation 3: a) Nom

- b) Mandat
c) Personne responsable d) son titre ou sa fonction
e) Adresse
f) Téléphone: g) Fax: h) email:

157 Organisation 4: a) Nom

- b) Mandat
c) Personne responsable d) son titre ou sa fonction
e) Adresse
f) Téléphone: g) Fax: h) email:

158 Organisation 5: a) Nom

- b) Mandat
c) Personne responsable d) son titre ou sa fonction
e) Adresse
f) Téléphone: g) Fax: h) email:

** Donnez, SVP, la liste de toutes les commissions, départements, agences centrales, comités parlementaires, etc. Joignez une feuille supplémentaire, si nécessaire.*

159 Décrivez, SVP, en quelques mots les liens qui existent entre les organisations citées ci-dessus.

160 Nom du pays:

I.2 Contexte légal

Les sources d'informations principales et les personnes qui en disposent devaient être trouvés auprès du ministère de la justice ou des affaires légales, des unités administratives des agences centrales en charge des lois et conventions constitutionnelles, et d'autres experts juridiques. Les actes, règlements et conventions collectives du service public pourront être trouvés auprès des commissions du service public, ou des ministères ou agences ou unités administratives qui gèrent le service public.

161 Quand a été adoptée la constitution actuelle, et quand a-t-elle été modifiée pour la dernière fois?

Veillez joindre un exemplaire de la version la plus récente de la constitution en anglais ou en français.

162 Combien de niveaux de gouvernements y a-t-il aujourd'hui et quels sont-ils?

(par exemple, national ou provincial, regional, local, etc.)

163 Quels institutions, ministères, agences, et autres corps d'état sont-ils définis par la constitution, et quels sont, au niveau central ou national, ceux qui représentent les branches suivantes ?

a) Pouvoir législatif

b) Pouvoir exécutif

c) Pouvoir judiciaire

164 Quelle législation définit et régit le service public national? Quand a-t-elle été modifiée pour la dernière fois?

Veillez joindre un exemplaire de la version la plus récente en anglais ou en français.

165 Quelles réglementations ou quelles directives régissent le service public national? Quand cela ont-elles été modifiée pour la dernière fois?

Veillez joindre un exemplaire de la version la plus récente en anglais ou en français.

166 Quelles conventions collectives régissent le service public national? Quand ont-elles été négociées pour la dernière fois? Quelles étaient les parties en présence?

Veillez joindre un exemplaire de la version la plus récente en anglais ou en français.

II. CONTEXTE ET HISTORIQUE DE LA DEONTOLOGIE DU SERVICE PUBLIC ET DES INITIATIVES ANTI-CORRUPTION

Pour réunir les informations pour cette section, les secrétariats des cabinets ou conseils des ministères, le bureau du président ou du premier ministre, les ministères de la communication, tout corps spécial de lutte contre la corruption, et des experts en déontologie du service public ou lutte contre la corruption extérieurs au gouvernement, peuvent constituer de bons points de départ.

167 Quelles études, sondages d'opinion publics, ou enquêtes ont été menés sur la déontologie du secteur public ou la corruption au cours des dix dernières années?

Veillez décrire brièvement les cinq plus importants en terme de parrainage, méthodologie, évènements ou facteur déclencheurs, découvertes, et toute référence aux fonctionnaires. Joignez tout document pertinent ou utile en anglais ou en français.

aa) Etude 1: titre, publications
ab) Etude 1: courte description

ba) Etude 2: titre, publications
bb) Etude 2: courte description

ca) Etude 3: titre, publications
cb) Etude 3: courte description

da) Etude 4: titre, publications
db) Etude 4: courte description

ea) Etude 5: titre, publications
eb) Etude 5: courte description

(Ajoutez une feuille séparée, si nécessaire)

168 Quelles campagnes pour promouvoir l'éthique du service public, ou l'intégrité du gouvernement ou pour combattre la corruption, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, ont été menées durant les dix dernières années?

Veillez décrire brièvement, les cinq plus importantes, en terme de parrainages, méthodologie, évènements ou facteurs déclencheurs, effets, et toute référence spéciale aux fonctionnaires. Joignez tout document pertinent ou utile en anglais ou en français.

aa) Campagne 1: titre, année
ab) Campagne 1: courte description

ba) Campagne 2: titre, année
bb) Campagne 2: courte description

ca) Campagne 3: titre, année
cb) Campagne 3: courte description

da) Campagne 4: titre, année
db) Campagne 4: courte description

ea) Campagne 5: titre, année
eb) Campagne 5: courte description

(Ajoutez une feuille séparée, si nécessaire)

III. DIRECTIVES POUR LES FONCTIONNAIRES

III.1 Valeurs et Normes

Pour rechercher les informations pour cette section, des sources intéressantes peuvent être trouvées auprès des commissions ou ministères du service public, des unités de l'agence centrale qui traitent avec les politiques de ressources humaines, des instituts de formation de fonctionnaires, des bureaux ou agences d'éthiques, et des unités anti-corruption.

- 169 Existe-t-il des déclarations de valeurs essentielles (p. ex. neutralité, équité, efficacité, etc.) et/ou de normes (p. ex. codes de conduites, ou directives concernant les restrictions de recrutements extérieurs, les activités politiques, les politiques d'acceptation des cadeaux, etc.) pour le service public au niveau national et central?
 a) Valeurs b) Normes

Si oui, a quels niveaux existent-elles? Veuillez *Indiquer parmi les choix suivants: valeurs, normes, ou les deux, celui qui convient.*

170 Service public-au sens large

- a) Valeurs b) Normes

171 Au niveau des ministères/services/agences

- a) Valeurs b) Normes

172 Bases professionnelles (*par exemples, comptabilité, juriste, médical, etc.*)

- a) Valeurs b) Normes
 d) SVP, précisez les professions, etc.

173 Autres

- a) Valeurs b) Normes
 d) SVP, précisez:

174 Autres

- a) Valeurs b) Normes
 d) SVP, précisez:

Comment et quand les valeurs et/ou normes ont été introduites? Veuillez indiquer parmi les choix suivants: **valeurs, normes, ou les deux, celui qui convient et l'année à côté de chaque choix. Joignez un exemplaire des documents en anglais ou français.**

175 La constitution

- a) Valeurs (année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

176 Législation

- a) Valeurs (année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

177 Régulation

- a) Valeurs (année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

178 Code(s) déontologique ou de conduite

- a) Valeurs (année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

179 Charte du service public

- a) Valeurs (année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

180 Charte des citoyens

- a) Valeurs (année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

181 Normes de service

- a) Valeurs (année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

182 Politique nationale ou projets de loi

- a) Valeurs (année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

183 Document départemental ou ministériel (tels que les rapports annuels, les brochures, les posters, etc.)

- a) Valeurs(année) b) Normes (année)
 d) Commentaire:

184 Discours du chef du gouvernement ou de l'Etat
a) Valeurs (année) b) Normes (année)
d) Commentaire:

185 Campagne médiatique
a) Valeurs (année) b) Normes (année)
d) Commentaire:

186 Les instituts de formation et les écoles
a) Valeurs (année) b) Normes (année)
d) Commentaire:

187 Autres
a) Valeurs (année) b) Normes (année)
d) Commentaire:

188 Autres
a) Valeurs(année) b) Normes (année)
d) Commentaire:

189 Quelles sont les valeurs essentielles déclarées?
Déclinez-les; SVP:

- a) b)
- c) d)
- e) f)
- g) h)
- i) j)

190 Les normes couvrent-elles les questions suivantes? Cochez, SVP, .

- a) Emploi et/ou direction de membres de la famille et des proches
- b) Réception de cadeaux et d'avantages, comme des versements, paiements, divertissements
- c) Utilisation de l'information officielle
- d) Utilisation de propriétés ou bâtiments officiels
- e) Voyages officiels
- f) Utilisation de carte de crédit de société
- g) Travail en dehors du service public
- h) Restrictions d'accès à certains emplois après avoir quitté la fonction publique
- i) Conditions/permissions spéciales pour l'évolution vers un secteur dégageant des profits
- j) Implication dans le travail politique
- k) Groupe de pression
- l) autre (veuillez préciser) :

191 Y a-t-il des directives/recommandations spécifiques au sein du service public en plus des normes générales applicables à tous les employés publics, p. ex. les normes supplémentaires et/ou codes de conduite professionnels pour des entités spécifiques, tels que **la police**, ou les fonctionnaires de la perception publique, de l'acquisition publique, du conseil légal, les responsables des fonds extra-budgétaires, les responsables du recrutement, etc.?

- a) Oui b) Non

c) Si oui, précisez pour quels entités du service public:

d) Si oui, pour **la police**, veuillez fournir un exemplaire des normes, directives ou codes de conduites. En outre, veuillez décrire comment la police est administrée en terme de procédures disciplinaires, supervision, et poursuites criminelles ou civiles:

e) Veuillez donner le nom et l'adresse du bureau (adresse postale, numéro de téléphone et de fax, email) de la direction de la police au niveau central:

192 Les valeurs essentielles et/ou les normes du service public sont-elles communiquées aux fonctionnaires?

- a) Valeurs b) Normes

Si oui, comment? Indiquez parmi les choix les suivants: **valeurs, normes, ou les deux**, celui qui convient.
De même, indiquez si cela est fait **oralement, par écrit, les deux ou ni l'un ni l'autre**.

193 Pendant la formation quand quelqu'un entre dans le service public

- a) valeurs b) norme
c) oralement d) par écrit

194 Quand quelqu'un prend une position dans une organisation différente du service public

- a) valeurs b) normes
c) oralement d) par écrit

195 Les valeurs et/ou les normes sont énumérées dans la lettre d'offre d'emploi ou le contrat

- a) valeurs b) normes

196 Pendant une période formation complémentaire

- a) valeurs b) norme
c) oralement d) par écrit

197 Une déclaration des valeurs et/ou des codes de conduite est/sont distribué(e)s à tous les employés publics

- a) valeurs b) norme
c) oralement d) par écrit

198 Une déclaration des valeurs et/ou des codes de conduite est/sont distribué(e)s lorsque l'on fait une demande de travail dans tel ou tel domaine (par exemple, comptabilité, juriste, médical, etc.)

- a) valeurs b) norme
c) oralement d) par écrit

199 Autre

- a) valeurs b) norme
c) oralement d) par écrit
e) *Précisez, SVP:*

200 Autre

- a) valeurs b) norme
c) oralement d) par écrit
e) *Précisez, SVP:*

Qui a été impliqué dans la formulation de la liste des valeurs et du (des) code(s) de conduite du service public?
SVP, cochez tout ce qui convient parmi les choix suivants: **valeurs, normes, les deux**.

201 Tous les fonctionnaires au niveau national/central:

- impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes

202 Les fonctionnaires au niveau ministériel/départemental/fédéral:

- impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes

203 Chefs de service du service public:

- impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes

204 Fonctionnaires avec responsabilités relatives à la déontologie ou la lutte contre la corruption:
impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes

205 Syndicats du secteur public:
impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes

206 Hommes politiques/Elus:
impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes

207 Parlement/pouvoir législatif:
impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes

208 Le public:
impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes
c) *Veillez préciser : chefs tribaux, ordres religieux, groupes de professionnels, ONG, etc.*

209 Autre:
impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes
c) Précisez:

210 Autre:
impliqués, par rapport aux a) valeurs b) normes
c) Précisez :

211 Si le public a été impliqué, comment a-t-il été informé et consulté? *SVP, décrivez brièvement et joignez tout document en anglais ou en français.*

212 Quel ministère ou agence est actuellement responsable de la mise en oeuvre ou du contrôle des valeurs du service public et/ou des normes tels que les codes de conduite? *Veillez donner aussi une liste de l'unité administrative, la personne en charge, son titre, son adresse, numéro de téléphone, fax et adresse email.*

a) Description:

b) Adresse du contact:

213 Combien d'employés sont impliqués dans la mise en oeuvre et le contrôle des valeurs du service public et/ou des normes tels que les codes de conduite? Quel était le budget annuel pour ces activités en 1998 (ou l'année disponible la plus récente)?

a) Employés:

b) Budget annuel: c) année

214 Vers qui les fonctionnaires se tournent-ils le plus fréquemment pour recevoir des directives, avis, conseils ou consultations afin de résoudre leurs problèmes professionnels relatifs à la déontologie? *Veillez cocher*

- a) Collègue de même niveau
- b) Supérieur immédiat
- c) Conseiller/expert en éthique

- d) Directeur des Ressources Humaines
- e) Auditeur interne
- f) Auditeur externe
- g) Médiateur/Défenseur ou Protecteur publics
- h) Inspecteur Général (réception des plaintes)
- i) Autre, par exemple une ligne de téléphone, etc.
- j) Veuillez préciser:
- k) Autre
- l) Veuillez préciser:

III.2 Restrictions légales

Les sources d'informations les plus pertinentes pour cette section seront les ministères de la justice ou des affaires légales, le bureau du procureur général ou de l'avocat général, tout corps de lutte contre la corruption et expert légal.

Quelles sortes de violations, relatives aux responsables publics, sont recensées dans le code pénal, ou par les législations concernant l'enrichissement illicite ou la lutte contre la corruption? Quelle est la portée des peines en cas de violation avérée? *Veillez cocher, et dressez une liste des peines. Joignez un exemplaire du code, de la législation avec les sections pertinentes en anglais ou en français.*

- 215 Extortion a) peine:
- 216 Corruption active (offre) a) peines:
- 217 Corruption passive (acceptation) a) peines:
- 218 Corruption directe (immédiate, sans intermédiaire) a) peines:
- 219 Corruption indirecte (utilisant des intermédiaires) a) peines:
- 220 Tentative de corruption (essai) a) peines:
- 221 Prise de décision officielle orientée a) peines:
- 222 Abus d'une charge publique ou de la confiance publique a) peines:
- 223 Abus d'information d'Etat privilégiée par des dirigeants publics a) peines:
- 224 Autre a) SVP, précisez
- b) peines:
- 225 Autre a) SVP, précisez
- b) peines:

- 226 Combien de fonctionnaires ont été **inculpés** en vertu le code pénal, des statuts de l'enrichissement illicite ou de la lutte contre la corruption au cours des dix dernières années?
- a) Code criminel ou pénal:
 - b) Statuts de l'enrichissement illicite:
 - c) Statuts de lutte contre la corruption:

- 227 Combien de fonctionnaires ont été **déclarés coupables** en vertu du code criminel, des statuts de l'enrichissement illicite ou de lutte contre la corruption au cours des dix dernières années?
- a) Code criminel ou pénal:
 - b) Statuts de l'enrichissement illicite:
 - c) Statuts de lutte contre la corruption:

228 *Veillez décrire les trois types de cas les plus courants, et citez vos sources. Soulignez aussi toutes concentrations de mise en accusation ou de déclaration de culpabilité, que ce soit d'un point de vue géographique ou en fonction des emplois ou responsabilités des fonctionnaires.*

a)

Cas 1:

--

b)

Cas 2:

c)

Cas 3:

229 Y a-t-il des interdictions ou restrictions imposées aux responsables publics, p. ex. employés publics et/ou responsables élus, par une autre législation, p. ex. une législation se rapportant aux hauts responsables?

a) Oui b) Non

c) *Si oui, veuillez donner l'intitulé de cette législation et préciser les interdictions/restrictions ainsi que la catégorie de responsables publics à laquelle elle s'applique. Joignez un exemplaire en anglais ou français.*

230 Combien de fonctionnaires ont été

a) **mis en accusation** en vertu de cette(ces) législation(s) au cours les dix dernières années?

b) **déclarés coupables** en vertu de cette(ces) législation(s) au cours les dix dernières années?

231 *Veuillez décrire les trois types de cas les plus courants pour chaque législation, et citez vos sources. De plus, mettez en relief toutes concentrations de mise en accusation ou de déclaration de culpabilité, que ce soit d'un point de vue géographique ou en considération des fonctions ou responsabilités des fonctionnaires impliqués.*

a)

Cas 1:

b)

Cas 2:

c)

Cas 3:

--

232 Nom de Pays:

IV. GESTION DE LA CONDUITE DU SERVICE PUBLIC

IV.1 Stratégie nationale de gestion de l'intégrité

Pour rassembler les informations relatives à cette section, le secretariat du cabinet ou du conseil des ministres, le bureau du président ou du premier ministre, le ministère de la communication, tout corps ou expert spécialisé dans la lutte contre la corruption, extérieurs au gouvernement, sont de bons points de départ.

233 Une stratégie ou un plan national concernant l'intégrité et/la lutte contre la corruption/la déontologie a-t-il été développé?

a) Oui b) Non

c) Si oui, par qui et à l'initiative de qui, y a-t-il eu un élément déclencheur tel qu'une élection nationale, un scandale, etc.?

--

d) Si oui, veuillez indiquer sa nature (document politique ou administratif) et ses domaines de priorité.
Joignez un exemplaire en anglais ou en français.

--

e) Si non, prévoit-on d'introduire une telle stratégie ou un tel plan? *Joignez tout document pertinents en anglais ou en français.*

--

234 Y a-t-il une(des) institution(s), des unités administratives spécialisées, ou un comité assigné à coordonner et gérer la mise en application d'une politique gouvernementale de déontologie ou de lutte contre la corruption.

a) Oui b) Non

c) Si oui, *veuillez préciser cette unité et la personne responsable : son adresse, ses numéros de téléphone, de fax et son adresse email.*

--

Combien de personnes sont-elles employées? Quel est le budget annuel pour ces activités en 1998 (ou l'année disponible la plus récente)?

d) nombre d'employés:	
e) budget:	f) année:

235 L'institution fournit-elle un rapport sur l'état de la déontologie et de la corruption du service public?

- a) Oui b) Non

c) Si oui, à qui (Pouvoir législatif/Parlement, gouvernement, ou autres a préciser)?

Veillez joindre un exemplaire du rapport le plus récent en anglais ou en français.

236 Comment sont coordonnées les mesures relatives à la déontologie et à la lutte contre la corruption? *Cochez*

- a) Evaluation du risque consistant à conduire une politique de développement pour donner priorité et ordonner les mesures
b) En analysant les échecs systématiques, les dérives criminelles et les cas disciplinaires.
c) En donnant une stratégie d'intégrité nationale, directive et/ou liste afin de développer des stratégies de prévention.
d) Autre, a préciser: e)
f) Autre, a préciser: g)

237 Quelles procédures permettant l'évaluation de l'efficacité de cette stratégie ou de ce plan sont en place?

Veillez préciser, en incluant la fréquence de publication de l'évaluation, qui la fournit et comment.

--

IV.2 Gestion des Ressources Humaines

Pour rassembler les informations relatives à cette section, les informations pertinentes pourront être trouvées auprès des commissions de service public ou des ministères, des unités de l'agence centrale en charge des politiques de ressources humaines, des instituts de formation de service public, des agences ou bureaux de déontologie et des unités de lutte contre la corruption.

238 Comment la direction des ressources humaines promeut-elle le principe d'environnement déontologique? *Cochez SVP.*

- a) En donnant des règles/directives/lignes de conduite relatives aux procédures de recrutement et de promotion
b) En fondant le recrutement et la promotion sur le mérite
c) En publiant des règles/directives/lignes de conduite relatives au recrutement
d) En portant à la connaissance du public les postes vacants
e) L'intégrité est un critère dans le processus de sélection, *précisez comment:* f)
g) L'intégrité est prise en compte dans l'évaluation *précisez comment.* h)
i) Chefs et directeurs donnent le bon exemple
j) Autre
précisez: .k)

239 Une attention spéciale est-elle accordée aux dirigeants occupant des postes particulièrement exposés à la corruption?

- a) Oui b) Non

Si oui, déclinez les groupes du service public (p. ex. acquisitions, l'attribution de contrats, concessions, allocations de subventions et délivrances d'autorisations, douanes ou collecte de l'impôt, le contrôle des fonds extérieurs au budget, le recrutement des fonctionnaires, etc.) et les moyens utilisés (p. ex. des rotations régulières, des formations spécialisées, des motivations spéciales, etc.)

c) GROUPE 1:

d) GROUPE 2:

e) GROUPE 3:

f) GROUPE 4:

g) GROUPE 5:

(Ajoutez une feuille séparée, si nécessaire)

240 Des procédures disciplinaires sont-elles disponibles en cas d'infraction des normes du service public?

a) Oui b) Non

Si oui, précisez les procédures (étapes à suivre), les sanctions (par exemple de la réprimande au renvoi ou le renvoi du service public), leurs sources (par exemple la législation, des documents de l'agence) et les réparations administratives légales et disponibles, incluant la procédure d'appel en justice. Veuillez joindre un exemplaire des procédures disciplinaires en anglais ou en français.

c) PROCEDURE 1:

d) PROCEDURE 2:

e) PROCEDURE 3:

f) PROCEDURE 4:

g) PROCEDURE 5:

(Ajoutez une feuille séparée, si nécessaire)

241 En moyenne, combien de sessions de formation ont été menées annuellement durant les cinq dernières années pour les superviseurs ou directeurs sur la mise en oeuvre de ces procédures?

242 Durant les dix dernières années, les salaires du service public ont-ils été:

versés régulièrement? a) Oui b) Non
 indexés sur l'inflation? c) Oui d) Non
 compétitifs avec le secteur privé? e) Oui f) Non

g) Si vous avez répondu **non** à l'une des questions ci-dessus, veuillez donner plus de détails.

243 Quels outils de gestion sont utilisés pour promouvoir des normes de conduite élevées et prévenir la corruption?
Cochez, SVP.

- | | |
|--|--|
| a) <input type="checkbox"/> Identification et compte-rendu de situation de conflits d'intérêts, notamment: | ae) <input type="checkbox"/> Cadeaux et avantages reçus, tels que honoraires, paiements, divertissement |
| aa) <input type="checkbox"/> Direction financière | af) <input type="checkbox"/> Affectation d'emploi public |
| ab) <input type="checkbox"/> Gestion des avoirs publics | ag) <input type="checkbox"/> Autre |
| ac) <input type="checkbox"/> Appels d'offre | <i>Précisez .ah)</i> |
| ad) <input type="checkbox"/> Voyage officiel et utilisation de cartes de crédit | b) <input type="checkbox"/> Demande de documents d'informations internes relatives à la conduite déontologique et aux transgressions éventuelles |
- c) Procédures de réclamations publiques simples
d) Demande de justifications concernant les décisions administratives
e) En rééquilibrant les mauvaises décisions administratives
f) En mettant en place des normes de service, p.ex. durée fixée pour répondre aux demandes
g) Disposition anti-corruption relatives aux offres de contrats publics (p. ex. listes noires pour les sociétés coupables de corruption)
h) Contrôle spécifique des procédures d'acquisition publique
i) Estimation du risque des zones sujettes à la corruption
j) Autre
précisez. k)
l) Autre
précisez.m)

244 Y a-t-il des clauses spéciales protégeant le processus de sélection du service public contre les éventuels agissements des dirigeants politiques dans ce domaine? a) Oui b) Non

c) Si oui, *veuillez décrire et attacher tout document en anglais ou en français.*

IV.3 Déclaration de biens

Pour rechercher des informations pour cette section, les bureaux ou agences déontologiques, les unités de lutte contre la corruption, les commissions ou ministères du service public, les unités de l'agence centrale qui traitent avec les politiques de ressources humaines sont des sources pertinentes.

245 Une déclaration (déclaration de biens personnels, intérêts financiers, etc.) est-elle demandée dans la fonction publique?

- a) Oui b) Non

Si oui, à qui?

- c) Responsables élus
d) Employés publics de haut grade. *Veillez préciser les niveaux: e)*

- f) Autre , a préciser: g)
 h) La déclaration se limite-t-elle à des secteurs particuliers, p. ex. douanes, acquisition publique, etc.
 Précisez : I)

- 246 Les demandes de déclarations sont-elles plus rigoureuses ou contraignantes dans certains secteurs?
 a) Oui b) Non
 c) Si oui, dans quels secteurs et dans quels buts? Précisez :

247 Quelles informations sont-elles demandées à être déclarées? Cochez

- a) Biens et passifs
 b) Emprunts
 c) Sources et niveaux de revenus
 d) Postes extérieurs
 e) Emploi précédent
 f) Cadeau
 g) Autre
 Précisez:h)

248 A quel intervalle sont déclarées ces informations? Cochez

- a) Une fois par an
 b) A l'entrée dans le service public
 c) Quand des circonstances pertinentes changent
 d) Lorsque l'on quitte le service public
 e) Autre
 Précisez: f)

249 Cette déclaration est-elle rendue publique? a) Oui b) Non

- c) Si oui, qui est ce qui y a accès et à quel type d'information?
 Précisez .

250 Comment est vérifiée l'information? Décrivez les objectifs :

V. CONTROLE DE LA CONDUITE DANS LE SERVICE PUBLIC

V.1 Plaintes publiques

Les informations pour cette section pourront être trouvées auprès de la commission du service public ou des ministères, des agences d'investigation tel que le Médiateur de la République, le Défenseur ou le Protecteur public, l'Inspecteur général ou d'autres entités de même type.

251 Y a-t-il des obligations définies pour les employés publics en cas de mise à jour d'une infraction ou d'avertissement?

- a) Oui b) Non

Si oui, cochez SVP.

- c) Dispositions légales définissant la procédure en cas de révélation d'une infraction.
 d) Règles administratives définissant les procédures applicables au sein de chaque ministère, département, agence
 e) Autre, à préciser: f)

252 Existe-t-il une protection/garantie disponible pour les employés publics qui dénoncent une infraction?

- a) Oui b) Non

Si oui, quel type de protection/garantie. *Cochez SVP.*

- c) Légale
d) Anonymat
e) Transfert dans une autre unité de travail si nécessaire
f) Autre

Précisez: g)

- h) Autre

Précisez: i)

253 Existe-t-il des formations pour les chefs ou les directeurs concernant le traitement des avertissements?

- a) Oui b) Non

c) Si oui, *précisez:*

254 Y a-t-il des procédures disponibles pour le public et qui sont portées à sa connaissance lui permettant de révéler une infraction commise par des employés publics? a) Oui b) Non

Si oui; quelles formes revêtent-elles? *Cochez SVP.*

- c) Procédures de réclamations ministérielles/départementales/fédérales
d) Médiateur/Défenseur ou protecteur public/Inspecteur général
e) Permanence téléphonique pour les plaintes
f) Autre

a préciser: g)

255 *Si possible, décrivez comment les procédures de plainte sont rendues publiques et comment les ministères et les agences enquêtent sur les plaintes (quel est le champ de la juridiction chargé des procédures de plainte: s'étend-elle à tout le service public ou est-elle spécifique à chaque agence? Qui décide d'entreprendre des actions fondées sur l'enquête: les ministères concernés, le ministre du service public, un comité législatif, etc.? Quelles sont les étapes à suivre? De quelle manière les cas sont-ils envoyés par et transférés aux autres ministères et agences? Veuillez joindre tout document relatif aux procédures administratives en anglais ou en français.)*

256 Quelle a été la durée moyenne pour mener à bien une enquête sur une plainte par un ministère ou une agence au cours des 5 dernières années?

257 Combien d'employés sont-ils en charge du traitement des procédures de plainte dans tout le service public? Quel a été le budget consacré à ces activités en 1998 (ou l'année disponible la plus récente)?

- a) Employés:
b) Budget:
c) Année:

258 Les statistiques relatives aux plaintes sont-elles centralisées pour tout le service public?

- a) Oui b) Non

c) Si oui, par quelle unité? Veuillez nommer l'unité administrative, la personne responsable, son titre, son adresse, ses numéro de téléphone, de fax et son adresse email.

d) Si oui, donner une moyenne annuelle du nombre de plaintes reçues, de cas établis, référés ou transférés, et réglés au cours des 5 dernières années et joignez tout rapport en anglais ou en français.

259 *Si possible, décrivez comment les procédures de plainte sont portées à la connaissance du public, comment le **Médiateur**, le **Protecteur** ou le **Défenseur public**, ou l'**Inspecteur général** mènent l'enquête sur les plaintes, ou comment tout autre agence indépendante de dernier recours reçoit les plaintes du public et rend compte de la conduite non déontologique ou corrompue des employés publics. S'il y a plus d'une institution, décrivez tout ce qui convient. (Quel est le champ de la juridiction qui couvre les procédures de plaintes? Qui décide d'entreprendre des actions fondées sur les enquêtes? p. ex. Le chef du gouvernement, une commission législative, etc.? Quelles sont les étapes à suivre? De quelle manière les cas sont-ils envoyés par et transférés aux autres agences? Veuillez joindre la (les) législation(s) qui a (ont) fondé ces bureaux et qui les régit (régissent) et tout autre document pertinent en anglais ou en français.*

260 De quelle manière est assurée l'indépendance de ces agences? (*p. ex.. durée des assignments, procédures pour rendre compte, etc.*)

261 Combien d'employés sont impliqués dans le traitement des procédures de plaintes relatives à la déontologie et à la corruption?

Quel était le budget annuel pour ces activités en 1998 (ou l'année disponible la plus récente)

- a) Personnel:
- b) Budget:
- c) Année:

262 *Donnez la liste, quand cela convient, du Médiateur, du Protecteur ou Défenseur public, de l'Inspecteur général ou la personne en charge de toute autre agence de dernier recours: le nom, titre, adresse, numéros de téléphone, de fax, et adresses email.*

263 *Indiquez la moyenne annuelle du nombre de plaintes reçues, de cas avérés, référés ou transférés, et réglés, relatifs à la déontologie ou la corruption, au cours des 5 dernières années et joignez tout rapport à l'appui en anglais en français.*

264 Quelle a été la durée moyenne nécessaire pour mener à bien une enquête sur une plainte au cours des 5 dernières années?

265 *Si possible décrivez comment les procédures de plaintes sont portées à la connaissance du public et comment les plaintes sont traitées par une permanence téléphonique relative à la conduite non déontologique ou corrompue des employés publics. (Quel est le champ de la juridiction qui recouvre la permanence téléphonique? Qui décide d'entreprendre des actions fondées sur les enquêtes, p. ex. chef de gouvernement, ministre, commission législative, etc.? Quelles sont les étapes à suivre? L'anonymat des personnes appelant cette permanence téléphonique est-il garanti? Des récompenses sont-elles offertes en fonction des résultats des enquêtes? De quelle manière les cas sont-ils référés par ou transférés à d'autres agences? Veuillez joindre la loi ou la (les) réglementation(s) qui ont créé ou régissent ces bureaux ou tout autre document pertinent en anglais ou en français).*

266 Combien d'employés sont-ils en charge du traitement des procédures de plainte dans tout le service public? Quel a été le budget consacré à ces activités en 1998 (ou l'année disponible la plus récente)?

- a) Personnel:

b) Budget:
c) Année:

267 Nommez l'unité administrative, la personne responsable, l'adresse, téléphone et numéro, des permanences téléphoniques, numéro de fax et adresse email.

268 Indiquez le nombre de plaintes reçues, de cas avérés, référés ou transférés, et réglés, relatif à la déontologie ou la corruption, au cours des 5 dernières années et joignez tout rapport à l'appui en anglais en français.

269 Quelle a été la durée moyenne pour mener à bien une enquête sur une plainte au cours des 5 dernières années?

270 Quel a été le nombre moyen d'employés publics ou de dirigeants élus qui ont été punis ou ont vu leur cas poursuivi au cours des 5 dernières années à la suite d'une plainte publique?

271 Décrivez brièvement 3 types de cas les plus courants et citez vos sources.

a) Cas 1.

b) Cas 2.

c) Cas 3.

V.2 Contrôle financier

Les informations se rapportant à cette section seront disponibles auprès ministère des finances ou du trésor, de l'institut suprême de vérification lui-même, et auprès d'autres experts financiers ou de vérification.

272 Quels genres de contrôle financier existent dans les ministères ou les agences pour empêcher la corruption? Décrivez en détail et indiquez si l'autorisation de paiement, la certification que le service correspondant a été rendu, et le paiement en lui-même, sont pris en charge par des agents différents. Signent-ils le bon de paiement et les dossiers sont-ils gardés en lieu sûr?

273 Y a-t-il un audit interne ou une unité d'inspection dans tous les ministères ou agences?

- a) Oui b) Non

274 Est-il (elle) indépendant(e) du directeur financier?

- a) Oui b) Non

275 A qui l'unité rend-elle des comptes?

- a) Au chef de l'agence
b) Au ministère des finances et du trésor
c) Autre a préciser : d)

276 Entreprend-elle des enquêtes spéciales ou des examens autres que les vérifications et inspections systématiques, à la demande du chef du ministère ou de l'agence

- a) Oui b) Non

277 Ce personnel est-il formé spécialement?

- a) Oui b) Non

278 Qui a accès aux rapports systématiques et aux examens spéciaux? Veuillez cocher

- a) Direction interne
b) Corps de supervision
c) Parlement
d) Public, y compris la presse
e) Autre a préciser: f)

279 Quel rôle joue l'audit externe ou l'inspection en ce qui concerne la dissuasion, l'investigation et le compte-rendu sur la conduite non déontologique ou corrompue des employés publics? (Quel est le champ de la juridiction qui recouvre les audits externes? ? Qui décide de prendre d'entreprendre des actions fondées sur les audits externes ou les inspections, p. ex. chef du gouvernement, ministre ou chef d'agence concerné, commission législative, etc.? Quelles sont les étapes à suivre? Comment les cas sont-ils référés par ou transférés à d'autres agences? Veuillez joindre (les) législation (s) qui a (ont) crée ou régleme(nt) ces bureaux ou tout autre document pertinent en anglais ou en français).

280 Comment l'indépendance de l'institut suprême d'audit est-elle garantie? (p. ex. durée des assignations, procédures pour rendre compte, etc.)

281 Quel est le nombre d'employés? Quel est le nombre de personnes en charge de l'audit? Quel était le budget annuel consacré à ces activités en 1998 (ou l'année disponible la plus récente).

- a) nombre total du personnel de l'institut suprême d'audit
 b) Personnes en charge de l'audit
 c) Budget annuel
 d) Année

282 Quels domaines sont couverts par les audits externes ou l'inspection?

283 Quelle est la fréquence des audits externes?

284 Les rapports d'audit externes sont-ils publiés systématiquement? a) Oui b) Non
 c) Si oui, à quelle fréquence?

285 Donnez, SVP, une liste des coordonnées du responsable de l'audit ou de l'inspecteur général (si lui ou elle est responsable de l'examen externe des dépenses gouvernementales, et de son résultat), son adresse, ses numéros de téléphone, de fax, et son adresse email.

286 Donnez le nombre de cas relatifs à la déontologie ou la corruption établis, et référés ou transférés au cours des 5 dernières années (*joignez tout rapport annuel en anglais ou en français*).

287 Quelle a été la durée moyenne pour mener à bien une enquête sur une plainte émise par l'institut suprême d'audit au cours des 5 dernières années?

288 Quels corps et/ou procédures sont en place pour récupérer les pertes de fonds publics dues à la corruption? *Veillez décrire en détail.*

289 A combien s'élevaient en moyenne les montants annuels récupérés au cours des dix dernières années?

- a) 1998
 b) 1997
 c) 1996
 d) 1995
 e) 1994
 f) 1993
 g) 1992
 h) 1991
 i) 1990
 j) 1989

V.3 Mise en vigueur

Les sources d'informations les plus pertinentes pour cette section sont le bureau du procureur public et de l'avocat général, le ministère de la justice ou des affaires juridiques, tout corps de lutte contre la corruption et experts juridiques.

290 Quels autres corps sont en place pour enquêter sur la mauvaise conduite et la corruption par le biais de procédures civiles p. ex. cols-blancs ou délits financiers? *Cochez SVP.*

- a) Un corps d'enquête qui a juridiction pour enquêter sur tout le service public
- b) Un corps d'enquête qui détient une juridiction limitée à une ou un ensemble défini d'organisations de service public
- c) Une unité partiulière ayant pour fonction d'enquêter à l'intérieur de chaque ministères/départements/agences
- d) Autre a préciser: e)
- f) Autre a préciser: g)

291 *Donnez le nom de la juridiction devant lequel ils sont responsables, et les éléments qui garantissent leur indépendance, le budget annuel et le nombre de personnes employés par tous les corps mentionnés ci-dessus.*

292 Quelle a été la durée moyenne nécessaire pour mener à bien une enquête sur une plainte au cours des 5 dernières années?

293 Quel rôle joue la police en ce qui concerne les enquêtes relatives aux comportements corrompus des employés publics? (*Quel est le champ de leur juridiction? Qui décide d'entreprendre des actions fondées sur leurs enquêtes?, p. ex. chef du gouvernement, chef de la police, commission législative, etc.? Quelles sont les étapes à suivre? Comment les cas sont-ils référés par ou transférés à d'autres agences? Joignez la législation ou le (les) règlement(s) qui ont crée et qui règlementent la police ainsi que tout autre documents pertinents en anglais ou en français.*)

294 Combien d'employés sont-ils en charge du raitement des procédures de plaintes relatives à la déontologie/la lutte contre la corruption dans la police? Quel était le budget annuel pour ces activités en 1998 (ou l'année la plus récente disponible)?

- a) Personnel:
- b) Budget:
- c) Année:

d) *Veillez nommer l'unité, la personne responsable, son adresse, ses numéros de téléphone, de fax et son adresse email.*

295 Donnez le nombre de plaintes relatives à la déontologie/la corruption reçues, de cas avérés, référés ou transférés, et réglés au cours des 5 dernières années, *et joignez des rapports à l'appui en anglais ou en français.*

296 Quel a été la durée moyenne nécessaire pour mener à bien une enquête au cours des 5 dernières années?

297 Quels corps sont en place pour **poursuivre** en justice les actes de mauvaise conduite ou de corruption dans le service public?

Donnez le nom et la juridiction devant lequel ils sont responsables, ainsi que les éléments qui garantissent leur indépendance, le budget annuel, et le nombres de personne employés par tous les corps mentionnés ci-dessus.

298 Quelle a été la durée moyenne nécessaire pour mener à bien une enquête au cours des 5 dernières années?

299 Les corps d'investigation/de mise en examen mentionnés ci-dessus sont-ils habilités à porter les cas de corruption présumés directement devant le tribunal? a) Oui b) Non

c) Si oui, *donnez-en la liste ci-dessous et ajoutez tout commentaire.*

300 Des institutions législatives/ou judiciaires sont-elles en place pour mener un examen indépendant de l'administration? a) Oui b) Non

301 Si oui, quel type d'institutions? *Cochez,*

a) ___ Commission législative/parlementaire

b) ___ Cours administratives

c) ___ Cours pour examen judiciaire

d) ___ Autre a préciser: e)

f) ___ Autre a préciser: g)

302 Y a-t-il des mécanismes disponibles pour porter les cas de mauvaise conduite à la connaissance de ces corps qui exercent un examen indépendant des activités du service public? a) Oui b) Non

c) Si oui, veuillez *préciser*

303 Quelles procédures qui permettent au gouvernement de mener des actions de suivi et de compte rendu en réponse aux décisions ou recommandations faites par ces institutions?

Combien d'exemples de telles actions de suivi ont eu lieu au cours des 5 dernières années?

a) Procédures:
b) Nombre d'exemples:

V.4 Evaluation des contrôles

Les sources d'informations pour cette section peuvent être les corps spéciaux de lutte contre la corruption, le secrétariat du conseil des ministres ou le conseil des ministres, le bureau du président ou du premier ministre, les experts en matière de déontologie ou de lutte contre la corruption, extérieurs au gouvernement.

304 Quelles mesures sont considérées comme les instruments (les plus) performants pour empêcher la corruption dans le service public?

Donnez des détails et citez vos sources.

--

305 Quels sont selon vous les obstacles majeurs à une plus grande réduction de la corruption dans le service public?

Donnez des détails et des exemples à l'appui.

--

306 Nom du pays:

VI ACTEURS NON-GOUVERNEMENTAUX

VI.1 Secteur privé

Les sources potentielles d'informations sont les chambres de commerces, les associations professionnelles, et autres experts de lutte contre la corruption ou les délits dans le secteur privé.

307 Quel est le pourcentage d'entreprises, aussi bien nationales qu'internationales, disposant d'un code de conduite?

308 Quels domaines couvrent-ils en général?

Veillez décrire brièvement et joignez des exemplaires des meilleures exemples disponibles, en anglais ou en français.

--

309 Y a-t-il des "listes noires" ou des registres, où sont enregistrées les entreprises corrompues au niveau central et/ou des ministères/départements/agences? a) Oui b) Non

c) Si oui, décrivez leur objectif et leur mode de fonctionnement.

--

310 Les associations professionnelles, (p. ex. associations de comptables, ordre des avocats, etc.) jouent-elles un rôle en prônant un code de conduite professionnel élevé ou en blâmant leurs membres? a) Oui b) Non
c) Comment règlementent-elles le professionnalisme de leurs membres? *Décrivez.*

311 Y a-t-il des associations professionnelles ou des associations engagées dans la lutte contre la corruption ou le crime organisé? a) Oui b) Non

b) Si oui, *veuillez donner leurs noms et décrivez brièvement leurs activités, p. ex. parrainage, sources de financement, budget annuel, taille de l'équipe, et joignez tout document pertinent en anglais ou en français.*

VI.2 Transparence

Pour trouver les informations relatives à cette section, vous devez contacter les ministères ou agences responsables de la communication, toute agence en charge de l'accès au politique et programme d'information, ou les associations de journalistes ou les instituts de formation.

312 Y a-t-il, dans votre pays, un accès libre aux renseignements sur la législation ou y dispose-t-on de la liberté de s'adresser aux agences à même de fournir ces renseignements? a) Oui b) Non

c) Si oui, quand a-t-il été promulgué? *(Joignez une exemplaire en anglais ou en français).*

313 Comment le gouvernement rend-il public les informations relatives à ses lois, politiques et activités? *Cochez*

- a) site internet gouvernemental
- b) sites internet ministériels
- c) chaîne de télévision publique
- d) radio publique
- e) presse écrite gouvernementale
- f) librairies gouvernementales
- g) communiqués de presse et conférence
- h) autre à *préciser*: I)
- j) autre à *préciser*: k)

314 Le gouvernement porte-t-il régulièrement à la connaissance du public des informations relatives aux principales transactions financières tel que offres remportant les privatisations? a) Oui b) Non

315 Une protection de la liberté de la presse est-elle garantie?

Veuillez décrire les lois, réglementations et pratiques pertinentes.

316 Quel a été le rôle joué par les media en ce qui concerne la promotion de la déontologie du gouvernement ou la mise à jour de scandales liés à la corruption, au cours des dix dernières années?

Veuillez décrire.

317 Des formations sur le journalismes d'investigation sont-elles disponibles a) Oui b) Non

Si oui, qui les parraine? *Cochez, SVP.*

- c) Gouvernement

- d) Donateurs internationaux ou privés
- e) syndicat ou association de presse
- f) instituts de formation au journalisme
- g) Autre à préciser : h)
- i) Autre à préciser : j)

VI.3 Organisations de la société civile

Les sources d'informations pertinentes pour cette section sont les organisations non-gouvernementales de tutelle, les universités, etc.

318 Quelles organisations ou institutions de la société civile sont impliquées dans le contrôle de la corruption du service public? *Cochez*

- a) institutions religieuses telles que les églises
- b) associations tribales ou de villages
- c) Chapitre pour la transparence internationale dans le pays
- d) Autres organisations non-gouvernementales *Donnez-en la liste: e)*
- f) Autre à préciser: g)

319 *Décrivez le rôle ou une campagne significative qu'une des ces organisations a joué ou mené récemment dans le domaine de la lutte contre la corruption ou de la promotion de la déontologie du service public. Joignez tout document en anglais ou en français.*

320 Y a-t-il des programmes d'éducation civique menés actuellement, tels qu'abordant les questions des droits et devoirs des citoyens, de la transparence, de la démocratie, de l'intérêt public, d'éthique etc.?

- a) Oui b) Non

Si oui, par qui ? *Cochez SVP.*

- c) Gouvernement
- d) Écoles
- e) Universités
- f) Institutions religieuses *ex. églises, mosquées, etc.*
- g) Associations tribales ou de village
- h) ONG
- i) Autre à préciser: k)

VI.4 Donateurs

Les informations ou opinions pourront être recueillies parmi les donateurs, des ministères et agences au plan ou des affaires étrangères ou autre corps coordonnant l'aide, corps de lutte contre la corruption, et autres experts en ce qui concerne l'aide internationale.

321 Dans quelle mesure la présence de donateurs internationaux p. ex. multilatéraux, bilatéraux, privés, etc. a-t-elle contribué à la corruption ou aux pratiques non-déontologique dans le service public?

Veillez décrire et citer les sources.

322 Dans quelle mesure leur présence a-t-elle contribué à lutter contre la corruption et à encourager une conduite déontologique?

Décrivez et citez les sources.

0. COMMENTAIRES

323 Avez-vous des commentaires ou observations autres à faire ou à rapporter de toute personne consultée au sujet de la promotion de la déontologie du service public dans votre pays ou de la réduction de la corruption?

--

Points de contact pour Statistiques relative au personnel de la fonction publique

PAYS	COORDONNÉES
Afrique du sud	Mr. Henk Serfontein Deputy Director of Directorate Information Management Department of Public Service and Administration. Private Bag X916 Pretoria 0001 Tel: (27 12) 314 7911; Fax: (27 12) 323 2386 E-mail: henks@dpsa.pwv.gov.za
Cameroun	Directeur du Personnel Ministère de la Fonction Publique Yaoundé Tel: (237) 22 0356/22 2175 Fax: (237) 22 0800
Gabon	Directeur Générale de la Fonction Publique Ministère de la Fonction Publique Directeur Générale de l'Informatique Ministère des Finances Libreville
Ghana	Director of Personnel Policy and Management Division Office of the Head of Civil Service Public Service Commission PO Box 1949, Accra Tel: (233 21) 669421 Fax: (233 21) 662344
Kenya	Mr. James Ongwae Permanent Secretary/Director of Directorate of Personnel Management Office of the President PO Box 30510 Nairobi Tel: (254 2) 227411 Fax: (254 2) 210192
Madagascar	Mr. Marcellin Rabeatoandro Directeur des Archives, du Fichier et de l'Informatique Direction Générale de la Fonction Publique Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois Sociales Antananarivo 101 Tel: (261 2022) 21541
Namibie	Mr. Franz Kapofi Secretary to Cabinet Office of the Prime Minister Private bag 13338, Windhoek Tel: (264 61) 2872039 Fax: (264 61) 226189 E-mail: fkapofi@opm.gov.na
Nigéria	Mr. Alhaji Ahijo Ahmed Bamanga Permanent Secretary of the Federal Civil Service Commission Wuse Abuja Tel: (234 9) 523 7236
Ouganda	Planning Division Ministry of Finance, Planning and Economic Development PO Box 8147 Kampala Tel: (256 41) 234 700/5 Fax: (256 41) 230 163
Sénégal	Mr. Yéro Deh Ministre de la Fonction Publique, du Travail et de l'Emploi Building Administratif Avenue Leopold Seng Dakar Tel: (221 8) 237429

Points de contact pour Organismes d'enquêtes

PAYS	COORDONNÉES
Afrique du sud	<p>Advocate Gary Pienaar Office of the Public Protector Private Bag X677 Pretoria, 0001 Tel: (27 12) 322 2916 Fax: (27 12) 322 5093</p> <p>Advocate G. Visagie Heath Special Investigating Unit PO Box 893 East London, 5200 Tel: (27 43) 726 9705 Fax: (27 43) 726 9261 E-mail: adv.visagie@heathsui.co.za</p>
Cameroun	Non disponible
Gabon	<p>Mme Manomba, Médiateur de la République Présidence</p> <p>M. Moussavou, Inspecteur général du Contrôle d'Etat Primature</p>
Ghana	<p>Mr. Emile Short, Commissioner Commission of Human Rights and Administrative Justice Old Parliament House, High Street Accra Tel: (233 21) 668839/662150 Fax: (233 21) 660020/661139 E-mail: chraj@ighmail.com</p> <p>Mr. B.A. Sapati, Acting Executive Director Investigations Division Serious Fraud Office Old Parliament House, PO Box AC80 Accra Tel: (233 21) 663738/665559/667485 Fax: (233 21) 663152 E-mail: sfo@ghana.com</p>
Kenya	Non disponible
Madagascar	<p>Mr. Victor Miadana Médiateur, Défenseur du Peuple 33, rue du Docteur Villette Isoraka Adresse postale : B.P 143 Antananarivo Tél: (261 2022) 22576 Fax: (261 2022) 29651</p>
Namibie	<p>Ombudsman Private Bag 13211 Windhoek Tel: (264 61) 207 3111 Fax: (264 61) 226 838</p>
Nigéria	<p>Mr. Alhaji Musa Bui, Director of Investigation Public Complaint Commission 424 Aguiyi Ironsi Way Abuja Tel: (234 9) 523 6353</p>
Ouganda	<p>Mr. Jotham Tumwesigye Inspector General of Government P.O. Box 1682 Kampala Tel: (256 41) 259723 or 259788 Fax: (256 41) 344810</p>
Sénégal	M. Seydou Madani Sy, Médiateur de la République

Points de contact pour les Institutions d'audit suprême

PAYS	COORDONNÉES
Afrique du sud	Mr. Shauket Fakieu, Auditor General Office of the Auditor General P.O. Box 446 Pretoria 0001 Tel: (27 12) 426 8277 Fax: (27 12) 426 8273
Cameroun	Madame Lucy Gwanmesia Ministre Délégué à l'Inspection Générale de l'Etat Présidence de la République Yaoundé
Gabon	Non disponible
Ghana	Auditor General's Department Main Ministries P. O. Box M96 Accra Tel: (233 21) 664928/664929/664920 Annex Tel: (233 21) 223006/226957 E-mail: gogas@ghmail.com
Kenya	Controller and Auditor General Box 30084 Nairobi Tel: (254 2) 335777 Fax: (254 2) 330829/5106
Madagascar	Mr. Jules Mananjara Directeur Général de l'Inspection Générale d'Etat Antananarivo Tel: (261 2022) 20318/22028
Namibie	Dr. Fanuel Tjingaete Office of the Auditor General Metropolitan Building Bulow Street Private Bag 13 299 Windhoek Tel: (264 61) 237443 Fax: (264 61) 224301 E-mail: fjingaete@oag.gov.na
Nigéria	Mr. P. N. Akubueze, Auditor General of the Federation 18 Bamako St (HQ) Wuse Zone 1, Abuja Tel: (234 9) 523 7792/5580/5569 Fax: (234 9) 523 5322
Ouganda	Auditor General PO Box 7083 Kampala Tel: (256 41) 255 487/ 344 340 Fax: (256 41) 345 674
Sénégal	Mr. Siricondy Diallo Inspection Générale d'Etat Secretariat Général de la Présidence de la République Dakar Tel: (221 8) 231460 Mr. Abdou Bame Gueye Cours des Comptes Dakar